DONALD SÖDERLIND
OLOF PETERSSON

# Svensk förvaltningspolitik



Diskurs

Donald Söderlind · Olof Petersson

# Svensk förvaltningspolitik

Donald Söderlind
Olof Petersson

# Svensk förvaltningspolitik

Diskurs
Uppsala

Diskurs, Uppsala 1986

Omslag: René Magritte, *Golconde*, 1953,
Lauros-Giraudon

Tryck: Liber Tryck AB, Stockholm 1986 612606
ISBN 91-86732-02-1

# Innehåll

# Förkortningar

| | |
|---|---|
| AD | Arbetsdomstolen |
| ADB | Automatisk databehandling |
| AF | Anställningsförordningen |
| AHF | Förordningen om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning m.m. |
| ALS | Avtal om löner för statstjänstemän m.fl. |
| AMS | Arbetsmarknadsstyrelsen |
| ATF | Allmänt tjänsteförteckningsavtal |
| ATS | Avtal om förhandlingsordning i frågor om tillsättning av vissa tjänster hos staten |
| BNP | Bruttonationalprodukt |
| BrB | Brottsbalken |
| CAK | Specialbestämmelser för centralt reglerade anställningar (kommunerna) |
| DAFA | Datamaskincentralen för administrativ databehandling |
| Dir. | Direktiv |
| Ds | Departementsserien av offentliga utredningar |
| FHR | Statens förhandlingsråd |
| FL | Förvaltningslagen |
| FOA | Försvarets forskningsanstalt |
| FPL | Förvaltningsprocesslagen |
| HA | Statligt huvudavtal |
| HÖK | Huvudöverenskommelse rörande lön och allmänna anställningsvillkor (centrala parter) |
| JK | Justitiekanslern |
| JO | Justitieombudsmannen |
| JämL | Jämställdhetslagen |
| JämO | Jämställdhetsombudsmannen |
| KHA | Kommunalt huvudavtal |
| KL | Kommunallagen |

| | |
|---|---|
| KTK | Kommunaltjänstemannakartellen (TCO) |
| KU | Konstitutionsutskottet |
| LAF | Lagen om allmän försäkring |
| LAS | Lagen om anställningsskydd |
| L-ATF | Avtal om lokala löneförhandlingar m.m. inom ATF-området |
| LO | Landsorganisationen i Sverige |
| LOK | Lokalt kollektivavtal rörande lön och allmänna anställningsvillkor m.m. (lokala parter) |
| LOA | Lagen om offentlig anställning |
| LVM | Lagen om vård av missbrukare i vissa fall |
| LVU | Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga |
| MBA-KL | Medbestämmandeavtal för kommuner och landsting |
| MBA-S | Medbestämmandeavtal för det statliga medbestämmandeområdet |
| MBF | Medbestämmandeförordningen |
| MBL | Medbestämmandelagen |
| MLT | Marknadslönetillägg |
| OASEN | Offentliga arbetsgivares samarbetsnämnd |
| PSO | Partssammansatt(a) organ |
| RB | Rättegångsbalken |
| RF | Regeringsformen |
| RO | Riksdagsordningen |
| ROT | Renovering, ombyggnad, tillbyggnad |
| SACO-SR | Sveriges Akademikers Centralorganisation/ Statstjänstemännens riksförbund |
| SACO/SR-K | SACO/SR - kommunaltjänstemännen (förhandlingskartell) |
| SACO/SR-S | SACO/SR - statstjänstemännen (förhandlingskartell) |
| SAF | Svenska Arbetsgivareföreningen |
| SAMN | Statens arbetsmarknadsnämnd |
| SAV | Statens arbetsgivarverk (före 1979 Statens avtalsverk) |
| SEA | Statens Ekonomi-Administrativa system |
| SekrL | Sekretesslagen |
| SF | Statsanställdas Förbund (LO) |
| SFS | Svensk författningssamling |
| SHA | Särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn |
| SIDA | Styrelsen för internationell utveckling (Swedish International Development Authority) |
| SIND | Statens industriverk |

| | |
|---|---|
| SIPU | Statens institut för personalutveckling |
| SJ | Statens järnvägar |
| SKAF | Svenska Kommunalarbetareförbundet (LO) |
| Skr. | Regeringsskrivelse (till riksdagen) |
| SoL | Socialtjänstlagen |
| SOS | Sveriges officiella statistik |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| ST | Statstjänstemannaförbundet (TCO) |
| STU | Styrelsen för teknisk utveckling |
| SÖ | Skolöverstyrelsen |
| TaxL | Taxeringslagen |
| TCO | Tjänstemännens Centralorganisation |
| TCO-K | TCO:s kommunaltjänstemannakommitté |
| TCO-S | TCO:s statstjänstemannasektion |
| TF | Tryckfrihetsförordningen |
| TrA-S | Statligt trygghetsavtal |
| UD | Utrikesdepartementet |
| UHÄ | Universitets- och högskoleämbetet |
| ÅSF | Årliga specialbestämmelseförhandlingar (inom kommunerna) |

# Förord

Svensk offentlig förvaltning är idag kanske mer än aldrig tillförne stadd i omvandling. Under slagord som förnyelse och omprövning ifrågasätts etablerade institutioner och ordningar.

Det är lika frestande som svårt att i en bok skildra denna omvandling. Själva mängden och variationen av åtgärder, tendenser och förändringar är överväldigande. Om någon skulle anse att sidantalet blivit för stort är vi å vår sida snarast förfärade över hur mycket vi tvingats utelämna.

Vi har medvetet lagt betoningen på de senaste årens utveckling inom statsförvaltningen. På några punkter har vi fört in historiska jämförelser och upplysningar om förhållanden i andra länder. Dessa data gör inte anspråk på systematik utan avser att sätta vissa av dagens svenska förhållanden i komparativ relief.

Ett av syftena med denna bok är att den skall kunna användas i den grundläggande högskoleutbildningen i statskunskap och förvaltningskunskap. Eftersom det finns aktuella läroböcker om den kommunala förvaltningen har vi funnit det mindre angeläget att gå in i detalj på de kommunala styrelseproblemen. Kommunerna uppmärksammas här framför allt i sin relation till staten och i de allmänna decentraliseringssträvandena.

De undersökningar som ligger till grund för denna bok har understötts av ett forskningsanslag från humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet. Det är vår avsikt att bedriva fortsatta studier inom ramen för maktutredningens arbete.

Forskningsassistent Per-Ola Öberg har varit vår medarbetare i projektet. Han har bl.a. bearbetat den enkät om förvaltningsarbetet som utsänts till de centrala ämbetsverken. Stig Brewitz och Fanny Wallér har medverkat vid utskriften av manuskriptet; Brewitz har även ansvarat för manuskriptets tekniska redigering. Figurerna är ritade av Alicja Grenberger.

Vi vill tacka dessa samt alla andra kolleger och tjänstemän som hjälpt oss med sakupplysningar och kritiska kommentarer.

Uppsala i april 1986

Författarna

# 1 Inledning

En av det moderna välfärdssamhällets legender handlar om enstöringen som lyckats hålla sig undan det allmänna. Gömd, sannolikt någonstans i de småländska urskogarna, har han (eller är det en hon?) frigjort sig från sitt personnummer; livnär sig på föda som granskats av vare sig socialstyrelsen, livsmedelsverket, konsumentverket, lantbruksstyrelsen eller produktkontrollnämnden; färdas på vägar utanför vägverkets och gatunämndens förvaltning; i fordon som icke kontrollerats av trafiksäkerhetsverket eller statens bilprovning; klädd i plagg utan godkänd märkning och skötselanvisning; bosatt i sitt tjäll byggt utan hänsyn till svensk byggnorm, låneregler, kreditrestriktioner, byggnadslov och fysiska riksplaner; njutande av kultur som ej uppburit stöd av författarstipendier, distributionsbidrag eller licensmedel.

## 1.1 Den offentliga sektorns expansion

Men för alla oss andra vardagsmänniskor gäller att vi möts av "det allmänna" under dygnets och livets alla skeden. Den vedertagna uppfattningen torde väl vara att det svenska samhället genom tiderna blivit mer och mer genomreglerat. Men de historiska utvecklingslinjerna är inte fullt så raka. Bilden av ett förflutet, oreglerat samhälle stämmer knappast. Under stormaktstidens 1600-tal ingrep kyrkan och världsliga makter på många sätt i de enskildas liv; det må ha varit genom fogdar, uppsyningsmän, präster eller befallningshavare. Merkantilismens 1700-tal innebar en långtgående statlig kontroll över manufakturer, handel, penningväsen och utrikes affärer. En stad i början av 1800-talet sysslade bl.a. med rättskipning, exekutionsväsen, fångvård, vägar och gator, näringar, stadsplaner, renhållning, gatubelysning, skola, fattigvård, skjuts- och gästgiveriväsen, båtmanshåll, spannmåls- och saltlager, brännvinsskatt, mantalspengar, grundskatter och uppbörd.[1]

Det är naturligtvis ett obestridligt faktum att "den offentliga sektorn" expanderat under det gångna århundradet. Men det är viktigt att framhålla att de flesta av skildringarna av det offentligas tillväxt tar sin utgångspunkt i förhållandena runt mitten och slutet av 1800-talet. Denna

period är emellertid i vissa avseenden mycket speciell. Liberalismens genombrott, skråväsendets avskaffande och den gryende industrialismens krav innebar att gamla regleringar försvann och att marknaden tog över som organiserande princip.

Det finns forskare som uttryckligen polemiserat mot föreställningen om en kontinuerlig, linjär utveckling där det offentliga ständigt växer. De har hävdat att man bör se 1800-talet som en unik historisk parentes. Det senaste århundrandets offentliga expansion och tilltagande byråkratisering skulle enligt denna syn endast innebära att samhällena återgår till sitt "normala" reglementerade tillstånd.[2] Det har också på grundval av svenskt material gjorts gällande att 1800-talet i mångt och mycket utgjorde ett undantag. Några svenska ekonomer har schematiskt beskrivit utvecklingen av "de konkurrenshämmande regleringarna" under de senaste två seklen som en U-kurva. Den genomreglerade merkantilismens epok löper, grovt räknat, från 1740-talet till 1840-talet. Under resten av 1800-talet och fram till första världskrigets utbrott följer industrialismens och liberalismens period av avreglering. Båda världskrigen karaktäriseras av ökad reglering av ekonomin. Den nuvarande regleringsperioden anges ha inträtt i slutet av 1960-talet och kännetecknas av "växande statliga ingrepp på olika marknader".[3]

Bilden av den historiska utvecklingen är starkt beroende av vad som exakt inläggs i uttrycken "det allmänna" och "den offentliga sektorn". Som vanligt gäller det att vara på sin vakt mot metaforernas makt över tanken. Att betrakta det offentliga som en "sektor" kan vara ändamålsenligt i vissa typer av analyser, särskilt av ekonomiskt slag. Men i andra fall kan det vara direkt vilseledande att föreställa sig det allmänna som en yta, som en sfär, en sektor eller ett territorium. Det är också tydligt att det finns olika avgränsningar av "det allmänna" och "det offentliga". Några exempel på vanliga mått:

- Mängden rättsligt reglerade normer i ett samhälle.
- Antalet anställda i stat, landsting och kommuner.
- Ekonomisk omfattning (t.ex. konsumtion, utgifter, sparande eller företagande).
- Storleken på verksamhet som inte är "privat".

Särskilt när det gäller ekonomisk omfattning är det oomtvistligt att den offentliga sektorn under efterkrigstiden genomgått en synnerligen stark expansion. Oavsett om man mäter i termer av produktion, konsumtion, investeringar, inkomster och utgifter blir resultatet en kraftig ökning. Den offentliga sektorns tillväxt var som mest intensiv under 1960-talets senare hälft. Ökningen låg framför allt på kommuner och landsting, främst beroende på utbyggnaden av socialvård, hälso- och sjukvård samt utbildning.[4]

Många av de offentliga åtagandena är uttryck för fördelningspolitiska ambitioner. Ett syfte är att *utjämna mellan olika riskgrupper.* Det sociala trygghetssystemet innebär att den som blir sjuk, handikappad eller arbetslös skall ha rätt till stöd av det allmänna. Ett annat syfte är att *omfördela inkomster.* Alla, oavsett inkomst, skall ha rätt till utbildning, vård och omsorg. Ett tredje syfte är att *omfördela inkomsterna över livet.* Offentliga tjänster, transfereringar och skatter har konstruerats för att åstadkomma ett system genom vilket medborgarnas ekonomiska resurser utjämnas över livscykeln.[5]

Utvecklingen under de allra senaste åren har inneburit att efterkrigstidens dramatiska expansion av den offentliga sektorn har bromsats upp och i vissa fall till och med vänt. Men i ett sekels historiska perspektiv är den dominerande trenden likafullt att den offentliga sektorns ekonomiska betydelse starkt ökat. Det saknas inte förklaringar till detta utvecklingsförlopp. I själva verket finns det både i den allmänna debatten och den vetenskapliga litteraturen en rik provkarta på faktorer som ansetts gynna en utvidgning av den offentliga sektorn. En av de mest kända förklaringarna framfördes av den tyske nationalekonomen Adolph Wagner i slutet av 1800-talet. "Wagners lag" innebär helt enkelt att ökningen av den offentliga sektorn är en naturlig följd av den allmänna ekonomiska utvecklingen: efterfrågan på olika slag av offentliga tjänster, både sådana som rör yttre och inre säkerhet och sådana som handlar om kultur och välfärd, tenderar att öka i det moderna industrisamhället.

Statsvetaren Daniel Tarschys har gjort en systematisk jämförelse mellan Wagners och andra forskares försök att förklara den offentliga sektorns tillväxt.[6] Tarschys finner att de olika teorierna kan karaktäriseras i två avseenden. Dels skiljer de sig åt i fråga om vilken *förklaringsnivå* som de avser. Förklaringar på den *socioekonomiska nivån* hänför sig till förändringar i den teknologiska, ekonomiska, sociala eller demografiska strukturen. Wagners hänvisning till industrialiseringen är ett exempel på en sådan förklaring. Förklaringar på den *ideologisk-kognitiva nivån* inriktar sig på förändringar i kunskaper, åsikter och önskemål; förändringar i konsumtionsefterfrågan är ett exempel. Förändringar på den *politisk-institutionella nivån* har att göra med t.ex. konstitutionella reformer eller uppkomsten av intresseorganisationer eller partier. Utvidgningen av rösträtten är ett exempel på en sådan förklaring. Det andra sättet på vilket Tarschys klassificerar teorierna om den offentliga utgiftsökningen har att göra med vilket *perspektiv* som anläggs på den offentliga sektorn. De hittills refererade förklaringarna har alla utgått från ett *konsumentperspektiv.* Men det finns också förklaringar som tar fasta på förhållanden på *producentsidan.* Här läggs tonvikten på de ansträngningar som olika leverantörskollektiv gör för att påverka omfattningen och innehållet av den offentliga verksamheten. En uppfattning, som inte minst hävdats av ekonomer av den s.k. "public choice"-skolan, går ut på att varje byråkrati

har ett egenintresse av att befästa och utöka sin egen verksamhet. Ett tredje perspektiv beaktar *finansieringssidan*. En enkel tankegång, som förekommer i litteraturen, är att det alltid är lättare att höja än att sänka skatterna; effekten av denna "spärrhjulseffekt" blir att den offentliga sektorn successivt ökar i storlek.[7]

Med tre olika förklaringsnivåer och tre olika perspektiv blir antalet möjliga kombinationer nio. Det har under årens lopp framförts så många olika teorier att Tarschys inte har någon svårighet att finna exempel på alla nio varianter.[8]

Under de senaste åren har problembilden förändrats. Det är nu inte längre "den offentliga revolutionen" som står på dagordningen, snarast den offentliga kontrarevolutionen. De typer av faktorer som framförts som förklaringar till den offentliga sektorns växt kan till stor del också utnyttjas för att förklara att den offentliga expansionen avstannat och till och med bytts i en minskning. En av de viktigaste förklaringarna till den nu aktuella utvecklingen står att finna på den socio-ekonomiska nivån betraktad från finansieringssidan. Den stagnerande ekonomin har framtvingat besparingar, nedskärningar, omprövningar och rationaliseringar i den offentliga sektorn.

## 1.2 Förvaltning och politik

Uttrycket "den offentliga sektorn" har sin främsta användning när det gäller att beskriva och förklara den samhällsekonomiska betydelsen av det allmännas verksamhet. Ett annat sätt att sammanfattande beteckna den organisation, de personer och de regler som förverkligar "det allmänna" är att använda ordet *förvaltning*. Det är inte helt enkelt att kort ge en entydig och uttömmande definition av begreppet 'förvaltning'. Svårigheten att avgränsa begreppet framkommer särskilt tydligt om man närmare skärskådar vad som utgör skillnaden mellan 'politik' och 'förvaltning'.

Den traditionella och fortfarande gängse bilden kan lätt tecknas. Riksdag, regering och fullmäktigeförsamlingarna i kommunerna utgör de politiska organen. Förvaltningsorganisationens uppgifter är dels att förbereda, dels att verkställa de politiska beslut som fattas av dessa organ. Ofta läggs tyngdpunkten på verkställighets- eller genomförandeuppgiften. "Det specifika syftet för den offentliga förvaltningen är förverkligandet av mål fattade av politiska organ."[9] De statliga förvaltningsmyndigheterna är "regeringens instrument för att verkställa politiken på olika områden".[10]

I beskrivningar av detta slag blandas deskriptiva och normativa inslag.[11] Förvaltningens primära uppgift är och bör vara att fungera som ett redskap åt den politiska styrelsen. Denna föreställning om den offentliga förvaltningen ("byråkratins") rätta roll och uppgifter har — som Ferrel Heady påpekar i ett stort översiktsarbete om olika förvaltningssystem —

en närmast universell spridning. Även i regimer i vilka civila och/eller militära byråkratier har den dominerande ställningen gör man i regel gällande att denna situation är tillfällig och övergående. Den grundläggande synen är överallt att förvaltningen bör fungera som ett instrument åt politikerna.[12]

En skarp gräns dras alltså mellan politiska organ och förvaltningsorgan, mellan politiska beslut och förvaltningsbeslut. Men vilken är då den principiella skillnaden mellan dessa två typer av beslut? Finns det någon principiell skillnad? I litteraturen finns många definitioner och kriterier att välja mellan. En enkel och klar definition utgår från vilka som är beslutsfattare. Med politiska beslut menas helt enkelt de beslut som fattas av politikerna, de inför väljarna ansvariga förtroendemännen. De beslut som fattas av myndigheterna och deras tjänstemän utan politiskt ansvar, förvaltningsbesluten, är alltså definitionsmässigt icke-politiska. Det kan tilläggas att det inte ens utifrån detta enkla kriterium är helt problemfritt att gruppera offentliga beslut i de två klasserna politiska beslut respektive förvaltningsbeslut. Hur skall t.ex. de beslut som fattas av ämbetsverkens lekmannastyrelser klassificeras? Lekmännen i dessa styrelser är ofta varken politiker eller tjänstemän.

Men många statsvetenskapliga definitioner av 'politik' eller det 'politiska systemet' innebär att också förvaltningens beslut och handlingar ligger inom politikens domäner. Enligt en känd definition av den amerikanske statsvetaren David Easton från mitten av 1960-talet utgörs det politiska systemet av de "interaktioner" genom vilka "värden" fördelas på ett auktoritativt (bindande) sätt i ett samhälle.[13] Värden är hos Easton ett vitt begrepp som omfattar allt vad medborgarna värdesätter. Utifrån denna definition är många — kanske de flesta — av de beslut som förvaltningsmyndigheterna fattar politiska. Deras beslut om bidrag, tillstånd, förbud, tjänstetillsättningar m.m. är typiska exempel på bindande värdefördelningsbeslut. Ett annat exempel kan hämtas från den finländske statsvetaren Jan-Magnus Jansson. Han definierar politik "i vidare mening" som styrandet av "organiserade mänskliga grupper" (organisationer). I "trängre mening" — och mer i enlighet med den vanliga språkbruket — räknas dock, påpekar Jansson, till politikens område bara styrandet av en viss typ av organisationer som kan kallas "offentliga" (i motsats till privata). Den centrala av dessa offentliga organisationer är staten. Att styra en organisation innebär att "besluta, för vilka mål gruppens kollektiva resurser skall begagnas och att omsätta dessa beslut i praktiken". "De åtgärder genom vilka de allmänna riktlinjerna för organisationens verksamhet förverkligas i praktiken, kallas *förvaltning* eller *administration.* Enligt den definition av politikbegreppet som ges här faller alltså förvaltningen inom politikens sfär."[14]

Utifrån dessa definitioner är det alltså felaktigt att ensidigt förknippa politik med riksdagens och regeringens beslutsfattande. Även förvalt-

ningsmyndigheterna fattar politiska beslut och bör därför rimligen kallas politiska organ.

Bakom den klassiska distinktionen mellan politik och förvaltning ligger ofta olika föreställningar om att politiska beslut har en annan karaktär eller ett annat innehåll än förvaltningsbesluten. En vanlig utångspunkt torde vara att politiska beslut styrs av eller grundas på (politiska) värderingar medan förvaltningsbesluten däremot är "tekniska", grundade på faktapremisser eller verklighetsomdömen. Men, som Herbert Simon påpekade redan på 1940-talet i sitt klassiska arbete "Administrative Behavior", ligger både värde- och faktapremisser till grund för varje beslut.[15] Alla beslut är alltså i denna mening både "politiska" och "administrativa".

En rimligare variant av resonemanget om fakta och värderingar går ut på att ju större utrymmet för värderingar är i en beslutssituation, desto mer "politiskt" är det beslut som fattas. Ett beslut kan alltså vara mer eller mindre "politiskt", mer eller mindre "administrativt", beroende på den relativa betydelsen av värderingar respektive verklighetsomdömen i beslutssituationen. I debatten om förvaltningen ser man ofta påståenden om att många förvaltningsbeslut numera "egentligen" eller "i grunden" är politiska. Bakom dessa påståenden ligger i regel uppfattningen att myndigheternas handlingsfrihet ökat under senare år, bl.a. på grund av den ökade användningen av ramlagstiftning och vag målstyrning från riksdagens och regeringens sida. Ju vidare ramar myndigheterna arbetar inom, desto större blir utrymmet för deras "diskretionära befogenheter", "skönsmässiga bedömningar", "fria skön" och "lämplighetsavgöranden", för att använda några vanliga uttryck. Det politiska beslutsfattandet har därigenom, blir slutsatsen, i ökad utsträckning flyttats från regeringen och riksdagen till förvaltningsmyndigheterna.

Ett likartat och besläktat resonemang utgår från motsatsparet mål och medel. Politiska beslut är beslut om mål, riktlinjer eller inriktning av verksamheten; administrativa beslut innebär tillämpning eller verkställighet av dessa mål och riktlinjer. I tillämpningen ingår att välja så effektiva medel som möjligt för att uppnå de politiska målen. Distinktionen mellan mål och medel är ofta sammankopplad med distinktionen mellan värderingar och verklighetsomdömen. Val av mål grundas på värderingar, val av medel ses däremot som en kunskapsfråga, en "teknisk" fråga. Också mot detta resonemang har bl.a. Herbert Simon riktat allvarliga invändningar. I både val av mål och val av medel ingår både värderingar och verklighetsomdömen. Ett visst mål kan ses som ett medel för att uppnå ett ännu högre mål. Hur effektivt målet/medlet bidrar till uppnåendet av detta högre mål är delvis en faktafråga. Medlen eller vägarna att uppnå ett visst mål är vidare sällan värdemässigt neutrala.[16]

Även bortsett från dessa svårigheter är det uppenbart att gränsen mellan politik och förvaltning blir högst flytande om man utgår från detta

mål-medelkriterium. De mål och riktlinjer som gäller för verksamheten inom ett visst förvaltningsområde utfylls och konkretiseras ofta i flera steg och på flera nivåer. Vissa grundläggande riktlinjer kan finnas i en av riksdagen stiftad lag. Lagen kompletteras ofta av en förordning beslutad av regeringen. På en tredje nivå finns de centrala förvaltningsmyndigheternas föreskrifter, anvisningar och allmänna råd. Som framgår av kapitel 4 har statens s.k. normgivning i stor utsträckning delegerats till de centrala ämbetsverken. Besluten i enskilda förvaltningsärenden kan också påverkas av de principer som besvärsinstanserna lägger till grund för sina beslut. Även den myndighet som fattar beslut i konkreta ärenden kan utforma egna riktlinjer för hur ärendena skall avgöras. På alla nivåer inom det politiska systemet fattas alltså beslut om riktlinjer som är avsedda att vara vägledande för underordnade organ och tjänstemän. Om politik innebär beslut om mål och riktlinjer blir alltså slutsatsen att politiska beslut förekommer på alla nivåer inom det politiska systemet.

Gränsen mellan politik och förvaltning kan uppfattas som flytande också från en annan synpunkt. Som ofta påpekas kan man ha inflytande över de offentliga åtgärdernas utformning på många andra stadier i beslutsprocessen än det formella beslutsfattandet.[17] Att förvaltningen kan ha ett stort inflytande på åtgärdernas utformning på genomförandestadiet har redan framgått. Men inflytandet kan vara stort även på t.ex. initiativ- och utredningsstadierna. Myndigheterna som producenter av offentliga tjänster har stort intresse av att bevara och öka efterfrågan på sina egna tjänster. Genom opinionspåverkande insatser, lobbyverksamhet, massmediakontakter, samverkan med intresseorganisationer, forsknings- och utredningsverksamhet etc. strävar de ihärdigt och ofta framgångsrikt att påverka "den offentliga dagordningen". Genom sin expertkunskap och sina utredningsresurser kan de också ha ett stort inflytande på utredningsstadiet. Inflytandet kan också vara stort under utvärderingsfasen, dvs. i tolkningen av hur offentliga åtgärder verkar och hur informationen om effekterna skall återföras till politikerna.

Begrepp som 'politik', 'politiska beslut' och 'politiska organ' har alltså varken i den vetenskapliga litteraturen eller den politiska debatten någon fast och etablerad innebörd. Att detta ofta bidrar till oklarheter och förvirring är naturligt. "Mängden av förvaltningsbeslut idag är egentligen politiska", sägs i en lärobok.[18] Huruvida detta påstående är korrekt är, som framgått, i stor utsträckning en definitionsfråga. Vissa definitioner av 'politik' innebär att förvaltningsbeslut aldrig är politiska, andra att de alltid är det. En tredje grupp av definitioner — som laborerar med motsatsparen mål-medel och värderingar-fakta — kan tolkas så att politiska beslut och förvaltningsbeslut är ändpunkter på en skala. De beslut som fattas av olika statsorgan kan vara mer eller mindre politiska. En gränslinje mellan politik och förvaltning blir, utifrån denna typ av definitioner, alltid godtycklig.

Vi har i denna bok inte haft anledning att ta ställning i dessa definitions- och språkbruksfrågor om vilka statsorgan och beslut som bör åsättas etiketten politiska. Som en konsekvens har vi avstått från att använda uttrycken "politiska organ" och "politiska beslut", såvida betydelsen inte klart framgår av sammanhanget.

Det bör tilläggas att vi även undvikit den vanliga termen "statsmakterna" som beteckning på riksdagen och regeringen. Statens makt utövas av många olika statsorgan, inte minst av förvaltningsmyndigheter och domstolar. Att reservera termen för riksdag och regering är direkt vilseledande.

## 1.3 Förvaltningspolitik

I politikens gestaltning intar den offentliga förvaltningen rollen av både subjekt och objekt. Förvaltningen som handlande subjekt yttrar sig i dess möjlighet att påverka politikens utfall — genom problemformulering, kunskapsbildning, utarbetande av beslutsunderlag, tillämpning, verkställighet och kontroll. Men förvaltningen intar också rollen som objekt. Det är detta faktum som ger utrymme för *förvaltningspolitik.* Förvaltningsmyndigheter har en, större eller mindre, rörelsefrihet som handlande subjekt. Men detta handlingsutrymme är, mer eller mindre, ett resultat av politiska beslut. Det är denna förvaltningspolitik, *idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt,* som står i fokus för denna undersökning av svensk förvaltning.

Själva begreppet förvaltningspolitik är ingen ny konstruktion. I svensk litteratur förekommer uttrycket redan i en 1843 utgiven lärobok i statskunskap. Boken var en översättning från tyskan.[19] Det är just i den tyska litteraturen som begreppet vunnit burskap. Termen "Verwaltungspolitik" används även i nyare analyser som en sammanfattande beteckning för de reformer och åtgärder som har syftet att på något sätt förändra den offentliga apparatens organisation och arbete.[20]

En förvaltningspolitisk princip kan betraktas som en social koordinationsteknik. Varje samhälle, bestående av gemensamt handlande individer, kräver en eller flera samordningsprocedurer, såsom t.ex. val, förhandlingar, ordergivning eller byte. Det finns i den samhällsvetenskapliga litteraturen flera förslag till typologier över sådana regulativa principer. Ekonomer brukar skilja mellan plan och marknad, Karl Polanyi har presenterat tredelningen ömsesidighet-omfördelning-byte, Kenneth E. Boulding utgår från en indelning i integration, hot och byte.[21] Den kanske mest bekanta framställningen på detta område — författad av Robert A. Dahl och Charles E. Lindblom — grundas på en klassificering i fyra typer av "sociopolitiska processer": prissystem (marknad), hierarki (byråkrati), polyarki (val) och förhandling.[22] En närbesläktad indelning utnyttjas i

den norska maktutredningen; här urskiljs tre "idealmodeller för samhällsstyrning": marknad, demokrati och byråkrati.[23]

Dessa olika exempel på i litteraturen förekommande klassificeringar av regulativa principer visar att det inte finns någon enda, självklar indelningsgrund. Det får i varje enskilt fall bli fråga om en uppdelning som fyller den aktuella undersökningens syfte. Varje indelning innebär en förenkling; man skulle också kunna säga att det är just detta som är syftet. För att skapa överblick i den svenska förvaltningsdebattens förvirrande mångfald kommer vi i detta arbete att urskilja tre förvaltningspolitiska huvudprinciper: den *lagstyrda*, den *folkstyrda* och den *marknadsstyrda* förvaltningen.[24] Dessa utvecklas närmare i det följande.[25] Det innebär inte nödvändigtvis att någon av dessa renodlade doktriner behöver återfinnas exakt företrädd i den faktiska debatten. De utgör en renodling, en stiliserande tolkning av ett idéhistoriskt material.

## 1.4 Den lagstyrda förvaltningen

I litteraturen beskrivs ofta en traditionell svensk förvaltningsdoktrin med grundidéer och ideal hämtade från statsidealismens och den konstitutionella rättsstatens idévärld. I förvaltningsrättslig och annan juridisk litteratur presenteras doktrinen i regel i form av beskrivningar av de särdrag som anses utmärka den svenska statsförvaltningen. Dessa beskrivningar har ofta tydliga normativa inslag; beskrivning och ideal flyter samman. Doktrinen har givits olika namn, t.ex. "offentligrättslig" eller "juridisk". Fortsättningsvis använder vi i allmänhet beteckningarna den *lagstyrda förvaltningen* och *domstolsmodellen.*

I statsvetenskapliga framställningar kopplas detta förvaltningsideal ofta samman med "den gamla nattväktarstaten" med dess begränsade förvaltningsuppgifter:

> "Det gällde att upprätthålla lag och ordning, svara för ett försvar mot yttre fiender samt för en begränsad skatteuppbörd. Förvaltningsmyndigheternas uppgifter kom i mycket att gälla myndighetsutövning i egentlig mening. Arbetet fick i långa stycken samma karaktär som domstolarna. Myndigheterna hade att tolka lagar och förordningar. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar var begränsat. Det överordnade värdet var att alla medborgare skulle garanteras en lika och oväldig behandling. *Rättssäkerheten* var det främsta rättesnöret."[26]

I denna förvaltningsprincip betraktas alltså förvaltningsverksamheten som en rättstillämpning på samma sätt som domstolarnas verksamhet. Tjänstemannens uppgift är, liksom domarens, att tillämpa regelsystemet på objektivt och opartiskt sätt. Rättssäkerheten i form av förutsägbarhet, objektivitet och likabehandling blir det centrala värdet.

Denna betoning på rättssäkerheten sätter sin prägel på doktrinens syn

på rekryteringsprinciper, utbildningskrav, anställningsförhållanden, arbetsformer och organisation. "Objektiva" meritprinciper skall tillämpas vid anställning och befordran av tjänstemän. Den juridiska utbildningens värde betonas starkt. Anställningstryggheten ("oavsättligheten") ses som ett nödvändigt skydd för tjänstemännens integritet och självständighet mot "obehöriga" påtryckningar och inflytanden från parter, politiker, särintressen och opinioner. Även arbets- och beslutsformerna bör utformas utifrån rättssäkerhetsintressets krav. Det framkommer inte minst i betoningen på legalitetsprincipen (myndighetens handlande måste ha stöd i lag), kollegiala beslutsformer, jävsregler, kommunikation med parterna ("ingen skall dömas ohörd"), beslutsmotivering, offentlig insyn etc.

Beträffande förvaltningsapparatens organisation betonas starkt värdet av myndigheternas självständighet i förhållande till departementen/regeringen.

> "I själva verket hör den beroende förvaltningen främst hemma i diktaturstater. Oavhängigheten måste vara omistlig i en folkstyrelse, som icke vill prisge rättssäkerheten, människornas känsla av trygg tillit till de verkställande organenens opartiskhet, ämbetsmännens förvissning om att få avancera icke efter meriterna i politisk anpassningsförmåga utan efter 'förtjänst och skicklighet'. För att enligt svensk tradition vara fullvärdig fordrar demokratin en fast punkt hos staten mitt uppe i alla stormar. Den fasta punkten har varit förvaltningen men funnes ej hos en förvaltningskår, som ovanifrån eller inifrån inficierats och lik ett rö vajar för de politiska vindkasten."[27]

Riksdagens styrning av förvaltningen skall ske genom generella normer i lagar och andra författningar. Påverkan genom informella kontakter måste betraktas som en styggelse.

Doktrinen om myndigheternas funktionella självständighet är tillämplig inte bara i förhållande till regeringen och departementen utan också i relation till överordnade myndigheter. De senare kan inte ge direktiv till lägre myndigheter om hur de skall besluta i konkreta ärenden. Karaktäriskt för svensk rätt, skriver Nils Herlitz i en artikel, "ha av ålder själva grundprinciperna för förvaltningens uppbyggnad varit: en jämförelsevis fast, utåt manifesterad funktionsfördelning mellan över- och underordnade organ samt inom verk och andra kollektivorgan, påfallande begränsningar i befälsrätten".[28]

Som konsekvens av och motvikt mot förvaltningens och tjänstemännens självständighet framhävs tjänstemännens ämbetsansvar. Genom ett omfattande straffrättsligt ansvar skapas ytterligare garantier för noggrannhet och objektivitet i ärendehandläggningen.

I doktrinen om den lagstyrda förvaltningen lyder förvaltningen visserligen under regeringen, men den grundläggande lojaliteten är snarast riktad mot lagen, rättsordningen. Det är lagen, inte den härskande politikern, som är tjänstemannens herre.

## 1.5 Den folkstyrda förvaltningen

Demokratins och den expanderande välfärdsstatens genomslag har inneburit att principen om den lagstyrda förvaltningen fått konkurrens av ett förvaltningsideal som vi benämner doktrinen om den *folkstyrda förvaltningen.* Den offentliga förvaltningen ses — liksom staten över huvud taget — som ett redskap, vilket har till uppgift att förverkliga medborgarnas behov och önskemål. Men inom denna allmänna ram kan olika, delvis konkurrerande, varianter urskiljas. Medborgarnas inflytande över den offentliga förvaltningen kan ske genom direkt deltagande eller via olika indirekta kanaler.

### *1.5.1 Den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan*

Genom fria och allmänna val och fri opinionsbildning kanaliserar partierna medborgarnas behov och önskemål till riksdagen. Riksdagens huvuduppgifter är att genom lagstiftning fastställa de grundläggande reglerna för samhällslivet och att genom beskattning och budgetreglering ställa medel till regeringens förfogande för att statens beslut skall kunna genomföras. Genom parlamentarismens princip blir också folkviljan bestämmande för regeringens sammansättning. Regeringens primära uppgifter är att utarbeta förslag till riksdagen (propositioner) och ansvara för verkställigheten av riksdagens beslut. Departementen är regeringens stabsorgan för beredning av regeringsbesluten. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens instrument för verkställighets- och genomförandeuppgifterna. Folkviljans inflytande över den offentliga förvaltningen kanaliseras alltså i denna modell indirekt, via styrningskedjan folket — partierna — riksdagen — regeringen — förvaltningsmyndigheterna.

I denna variant av demokratisk förvaltningssyn blir regeringens styrning och kontroll det centrala problemet. De självständiga, domstolsliknande myndigheterna i doktrinen om den lagstyrda förvaltningen ses som ett hinder mot folkviljans förverkligande. Som hinder framstår också tjänstemannakårens bristande representativitet från social och politisk synpunkt.

Idéhistorikern Arne Helldén gav i några artiklar i mitten av 1960-talet ett ovanligt pregnant uttryck för denna förvaltningsdoktrin:

> ”Den svenska demokratins maktsfär upphör på sätt och vis vid ämbetsverkens portar. Vad vi behöver i det här landet är kanske inte i första hand en författningsreform utan en förvaltningsreform, som klart och logiskt underordnar myndigheterna under regeringsmakten; stora, handlingskraftiga departement och en verklig ministerstyrelse med ministrar, som förmådde överblicka, kontrollera och — om det behövdes — näpsa ämbets- och tjänstemän. Först med en sådan reform skulle den svenska regeringen i ordets egentliga mening kunna regera.”

Men en stark styrning och kontroll från regeringens sida är inte tillräcklig. Vad som krävs är också ett aktivt och positivt engagemang från förvaltningens sida för den aktuella regeringspolitiken:

> "Den gamla ämbetsmannafilosofi, enligt vilken ämbetsmannen tjänade Staten (som abstraktion) eller någon högre Plikt (ovan tidens vimmel) gäller inte i en demokrati. Administrationen måste tjäna regimen, söka förverkliga den aktuella regeringens intentioner. Eftersom regimerna kan växla i en demokrati är det nödvändigt att byråkratin har en förmåga att följa de skilda regeringarnas politik. I vissa avseenden kan detta medföra personella förändringar i administrationen från en regim till en annan. Men framför allt är det fråga om en attityd. Civil Service, som med lika gott humör hjälpte Attlee att socialisera och Churchill att avsocialisera, är från denna synpunkt den mest demokratiska byråkratin ... ".[29]

Förvaltningen bör fungera som en "sensibel häst som följer ryttarens minsta impulser". Styrning, kontroll, följsamhet, engagemang och representativitet blir nyckelorden i denna förvaltningsprincip.

### *1.5.2 Den administrativa korporatismen*

En annan kanal för folkets inflytande över den offentliga förvaltningen går via de organiserade intressegrupperna. För utländska betraktare av nordisk politik har samverkan mellan staten och intresseorganisationerna framstått som något mycket karaktäristiskt. De organiserade intressena har medverkat i både utformning och genomförande av den offentliga politiken. Denna "korporatism"[30] har ansetts vara ett uttryck för en politisk kultur präglad av samarbetsvilja, kompromissanda och en samstämmighet om gemensamma grundvärderingar.

Framväxten av dennna harmoniska modell har emellertid varit allt annat än harmonisk. Visserligen kom de antikorporativa stämningarna aldrig att bli så starka i Sverige som i många andra länder, som t.ex. 1800-talets Frankrike. Men sammmanvävningen mellan staten och de organiserade intressena skedde stundom med tvekan och under misstänksamhet.

Korporatismen har både för- och nackdelar. Fördelarna för de organisationer som vinner inflytande i de offentliga organen är uppenbara; möjligheten att påverka de offentliga åtgärderna förbättras. Men att bli alltför starkt indragen i det statliga eller kommunala har klara risker för en organisation. Den får visserligen makt över, men även ansvar för den förda politiken. Dess frihet att opponera sig mot staten begränsas. En organisations ledning kan råka i konflikt mellan å ena sidan lojaliteten mot de beslut som den medverkat i och å andra sidan hänsynen till sina medlemmars krav. Även från statens synpunkt är de korporativa arrangemangen tveeggade. Genom intresseorganisationernas medverkan till-

förs den offentliga förvaltningen erfarenheter, sakkunskap och kontakter. Offentliga åtgärder blir enklare att genomföra om de som berörs av beslutet fått vara med och utforma det. Men nackdelarna är också uppenbara. De organiserade intressena kan bli alltför starka. Allmänintresset kan komma att bli lidande till förmån för välorganiserade särintressen.

I debatten om lekmannainflytande, partsrepresentation och medbestämmande kommer dessa principiella problem ofta till uttryck. Hur skall det folkliga inflytande som organiserats runt specialintressen vägas mot de allmänna intressen som på annat sätt vägleder den offentliga förvaltningens handlande?

### *1.5.3 Kommunal självstyrelse*

En annan kanal för folkets inflytande över den offentliga förvaltningsapparaten går via den kommunala självstyrelsen. Självstyrelsen i kommunerna har alltid betraktats som en mer direkt medborgarförvaltning än den statliga förvaltningen. Avståndet mellan beslutsfattare och medborgare är kortare. I styrelser och nämnder kan förtroendemännen delta i handläggningen av konkreta förvaltningsärenden. Genom självstyrelsen kan även en lokal anpassning av förvaltningsverksamheten ske. I självstyrelsemodellen ligger alltså en nedtoning av kraven på likabehandling och nationell likformighet.

### *1.5.4 Självförvaltning*

En fjärde, mer direkt, inflytandekanal går i den svenska debatten ofta under beteckningen brukarmedverkan och brukarinflytande. I direktiven till 1983 års demokratiberedning skriver civilminister Bo Holmberg:

> ”Enligt min mening bör det vara möjligt att inom ramen för det representativa systemet öka medborgarnas ansvar för de delar av samhällsverksamheten som de kommer i direkt beröring med i egenskap av brukare. Det kan gälla t ex eleverna i skolan, föräldrarna på daghemmen, patienterna i sjukvården, pensionärerna i servicebostäderna, de anhöriga till äldre och sjuka med vårdbehov samt hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen.”[31]

Beredningen har kommit med flera betänkanden, där bl a denna fråga diskuteras.[32]

Den allmänna tanken på en folkstyrd förvaltning kan alltså specificeras på flera olika sätt. I den svenska författningsdebatten anses den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan vara huvudvarianten; det svenska statsskicket bygger på den representativa demokratin. De övriga tre varianterna ses som kompletterande vägar för folkets inflytande över den offentliga förvaltningen. De fyra olika modellerna kan på detta sätt stödja

varandra. Man bör emellertid även vara uppmärksam på de latenta konflikterna mellan de fyra metoderna. Ett exempel på en sådan konflikt kommer senare att uppmärksammas i samband med decentraliseringsdebatten: frågan är här om ett lokalt folkvalt organ automatiskt skall anses vara mer demokratiskt än ett centralt folkvalt organ.

## 1.6 Den marknadsstyrda förvaltningen

I den förvaltningspolitiska debatten har de framgångsrika privata företagen ofta uppställts som kontraster mot och föredömen för de statliga myndigheterna. Statsförvaltningens tröghet, formbundenhet, konservatism och bristande kontakt med det "levande livet" har kontrasterats mot företagens, "affärsverksamhetens", smidighet, anpassningsförmåga, initiativkraft och praktiska handlag.[33] När vissa ämbetsverk försågs med lekmannastyrelser i början av 1900-talet var syftet inte minst att i verken få in erfarenheter från näringslivet. I riksdagsdebatterna har vid många tillfällen betonats det önskvärda i att till statsförvaltningen kunna rekrytera chefer ur "det praktiska livet" som kan "genomföra förenklingar och få till stånd en smidig, praktisk och effektiv organisation".[34] Förvaltningsverksamheten har setts som en produktionsprocess som bör styras och rationaliseras efter mönster från det privata näringslivet. Detta förutsätter ökad handlingsfrihet för myndigheter och tjänstemän. Privaträttsliga arbetsformer — t.ex. aktiebolags- och stiftelseformer — bör prioriteras, verksamheten avregleras, anslagen användas friare, rekrytering och lönesättning av personalen marknadsanpassas etc.

Hur man i denna företagsinfluerade förvaltningsprincip ser på förhållandet mellan politiska organ och förvaltningsmyndigheter kan illustreras av ett citat ur en artikel författad av en av kommunförbundets tjänstemän.

> "Att ange målen för verksamheten och att ge de ekonomiska förutsättningarna för dess genomförande samt kontrollera genomförandet är en politisk fråga. Förvaltningsledningarnas roll blir sedan att klargöra de övergripande politiska målen på ett tydligt sätt för samtliga anställda så att målen blir en vägvisare i det dagliga arbetet. När målen är fastställda och klargjorda måste man ge de verkställande enheterna rätten att själva besluta om hur verksamheten skall bedrivas. Idag finns det många regler och avtal som säger vad som skall göras och hur det skall göras. I en målstyrningsorganisation krävs i stället initiativförmåga och handlingskraft att göra saker som uppfyller målen. Det viktiga är inte *hur* utan *att* målen uppfylls."[35]

Effektiviteten i näringslivet skapas enligt marknadsfilosofin främst genom konkurrensen mellan olika företag. Dessa marknadsidéer har under senare år — bl.a. mot bakgrund av de ökade svårigheterna att finansiera den offentliga servicen — också vunnit insteg i debatten om den offentliga förvaltningens förnyelsebehov. "Privatisering" av delar av det offentliga

seviceutbudet och utläggning av verksamhet på entreprenad till privata företag underlättar inte bara finansieringen av den offentliga sektorn. Genom den ökade konkurrensen skapas också ett serviceutbud som effektivare anpassas efter medborgarnas — kundernas — efterfrågan. Ökad avgiftsfinansiering av myndigheternas produktion av varor och tjänster kan ha samma positiva effekter. Även ökad decentralisering av verksamheten kan leda till bättre möjligheter att registrera variationer i medborgarnas efterfrågan.

I den marknadsstyrda förvaltningen är det centrala värdet inte rättssäkerhet eller politisk följsamhet utan yttre och inre *effektivitet*. Konkurrens, kundanpassning, flexibilitet blir nyckelorden.

## 1.7 Förvaltningspolitikens förverkligande

De tre förvaltningsdoktrinerna kan sammanfattas med hjälp av några starkt tillspetsade kännetecken (figur 1.1).

**Figur 1.1 Tre förvaltningsdoktriner: några karaktäristiska drag**

| | Den lagstyrda förvaltningen | Den folkstyrda förvaltningen | Den marknadsstyrda förvaltningen |
|---|---|---|---|
| Normkälla | Rättsordningen | Folkets vilja | Marknaden |
| Kriterium | Rättssäkerhet | Representativitet | Effektivitet |
| Medborgarroll | Undersåte | Väljare, organisationsmedlem, kommunmedlem, brukare | Kund |
| Relation till omgivningen | Obundenhet | Politisk följsamhet | Efterfråge-styrning |
| Förebild | Domstolen | Folkrörelsen | Företaget |
| Yrkesroll | Jurist | Ombudsman | Ekonom |

Den schematiserade uppställningen visar att det kan finnas olika uppfattningar om vad som bör utgöra förvaltningens *normkälla*. För doktrinen om den lagstyrda förvaltningen är det rättsordningen som bör ge riktlinjerna för förvaltningsorganens handlande. I den folkstyrda förvaltningen är det medborgarnas politiska önskemål som bör fälla utslaget, i marknadsmodellen däremot de konsumentpreferenser som kommer till uttryck genom marknadens signaler. Härav följer att de tre förvaltningsdoktrinerna har olika uppfattningar om vad som bör anses vara det förnämsta *kriteriet* på en framgångsrik förvaltning. Den lagstyrda förvaltningen kännetecknas av rättssäkerhet, den folkstyrda av representativitet och den

marknadsstyrda av effektivitet. Också synen på *medborgarrollen* divergerar. För domstolsmodellen framträder medborgaren som en undersåte, som ett rättsobjekt utrustat med rättigheter och skyldigheter. I den folkstyrda förvaltningen markeras medborgarens kapacitet såsom den offentliga förvaltningens huvudman, antingen i egenskap av väljare, organisationsmedlem, kommunmedlem eller brukare. Den marknadsstyrda förvaltningen betraktar medborgaren som en kund. Även när det gäller förvaltningens relation till omgivningen skiljer sig de tre doktrinerna åt. Enligt den ideala domstolsmodellen utmärks förvaltningen av oberoende gentemot alla andra utomstående inflytelser, annat än rättsordningen. De två övriga doktrinerna kräver däremot var sin typ av följsamhet: den folkstyrda förvaltningen gentemot medborgarnas politiska önskemål, den marknadsstyrda gentemot kundernas efterfrågan. Som *förebild*, som en idealmodell, för den lagstyrda förvaltningen tjänar domstolen. Förebilden för den folkstyrda förvaltningen beror lite på vilken av de speciella konceptionerna som avses. Men som ett ideal föresvävar ofta folkrörelsen — en på gemensamma värderingar grundad kollektiv organisation med syfte att förändra samhället. Förebilden för det marknadsstyrda samhället är det privata företaget. Olika krav kommer därmed att ställas på de personer som arbetar inom förvaltningen. Den *yrkesroll* som accentueras är juristens, ombudsmannens respektive ekonomens.

Att betrakta indelningen i tre förvaltningsprinciper som en klassificering, som en typologi bestående av tre, varandra uteslutande, kategorier, är vilseledande. Man kan mycket väl tänka sig att ett och samma idéelement kan hänföras till två eller tre doktriner. I den faktiskt förda förvaltningsdebatten förekommer olika slags kombinationer av de tre doktrinerna. Detta skall inte ses som en nackdel med det föreslagna schemat. Tvärtom utgör de tre renodlade förvaltningsprinciperna ett redskap att tolka och närmare förstå de meningsbrytningar som ägt rum.

Att den ena förvaltningsprincipen inte behöver utesluta den andra framgår om man t.ex. betraktar den inbördes relationen mellan de två första doktrinerna. Det finns visserligen inget nödvändigt samband dem emellan. Man kan i princip tänka sig en lagstyrd förvaltning under andra statsskick än det demokratiska. Likaså kan man föreställa sig former för demokratisk styrning av förvaltningen som baseras på andra metoder än rättsutövning. Men tanken på en lagstyrd och tanken på en folkstyrd förvaltning låter sig givetvis förenas. Det är just denna kombination av två stora principer — rättssäkerhet och folkstyre — som är konstitutiv för tanken på den demokratiska rättsstaten. Vårt schema fäster emellertid uppmärksamheten på den latenta spänning som finns mellan de skilda principer som ryms inom en och samma konstitutionella tanke.

Det finns beröringspunkter även mellan den lagstyrda och marknadsstyrda förvaltningen. Båda förverkligas genom professionell kompetens. Det är experter, särskilt utbildade personer, som avses förverkliga den

offentliga politiken. Från politisk synpunkt innebär det att en del av de kollektiva angelägenheterna delegeras till en kår av yrkesmän. En förutsättning för ett sådant arrangemang är att det finns fungerande normbildning och yrkesetiska regler inom expertgruppen.

I den tredje möjliga kombinationen av de tre doktrinerna förenas den folkstyrda och den marknadsstyrda förvaltningen. En gemensam egenskap är att förvaltningen i båda fallen avses styras av allmänhetens preferenser, i det ena fallet uttryckta via politiska kanaler, i det andra genom marknadens signaler. Lyhördhet och responsivitet blir därmed väsentliga värden. De två förvaltningspolitiska principerna kan därför finna ett gemensamt uttryck i krav på service, öppenhet och flexibilitet.

Det finns en gemensam nämnare för samtliga förvaltningspolitiska principuppfattningar. De utgör alla ett slags metanormer, normer (regler, rekommenderande utsagor) om hur de politiska normerna (beslut, auktoritativa politiska viljeinriktningar) skall förverkligas. Ett förenande element är sålunda att förvaltningen ses som en social teknik.

Många läroböcker om offentlig förvaltning tar sin utgångspunkt i begreppet *styrning.* Det överordnade problemet, sägs det, är styrningen av förvaltningen. Uppläggningen av denna bok både liknar och skiljer sig från den gängse litteraturen. Likheten ligger i att också vi betonar styrning, den allmänna tanken att riktlinjer kan ges för den offentliga förvaltningens utformning och handlande. Däremot har vi velat markera att styrning inte är något entydigt. Den allmänna tanken om styrning kan förverkligas på flera olika sätt; det finns flera olika principer för styrning. Det är dessa som vi sökt explicitgöra med hjälp av de tre förvaltningsdoktrinerna. Att enbart tala om 'styrning' leder oftast tanken till en speciell doktrin, nämligen principen om den folkstyrda förvaltningen, närmare bestämt idén om den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan. En bristfällig begreppsanalys kan på detta sätt få ideologiska konsekvenser.

Huvuddelen av denna bok skildrar de senaste årens försök att förändra den offentliga förvaltningen i Sverige. Särskild uppmärksamhet ges åt de åtgärder som, utifrån de tre generella förvaltningsdoktrinerna, har principiellt intresse. Den empiriska undersökningen kan därför sägas utgöra en studie i förvaltningspolitikens förverkligande.

Kapitel 2 handlar om den offentliga förvaltningens organisation. Meningsbrytningarna har här gällt den lämpliga avvägningen mellan olika verksamhets- och organisationsformer. Särskilt granskas förhållandet mellan stat och kommun, privatiseringsdebatten, frågan om ämbetsverkens självständighet samt decentraliseringssträvandena.

Ämnet för kapitel 3 är den offentligt anställda personalen. De senaste årtiondenas omvälvande reformer står här i centrum. Framförallt behandlas anställnings- och ansvarsförhållandena samt konflikten mellan medbestämmande och politisk demokrati.

Kapitel 4 skildrar förvaltningen som regelskapare och regeltillämpare.

Särskild vikt läggs vid normgivning, avreglering, ramlagstiftning, handläggning och service.

Kapitel 5 berör finansiering av den statliga förvaltningen: finansmakten, budgetprocessen, statsbudgeten, myndigheternas planering och försöken att genom programbudgetering förbättra styrningen av förvaltningen.

Många åtgärder som riktar sig mot förvaltningen går ut på att upptäcka och korrigera misstag. Dessa försök att kontrollera förvaltningen diskuteras i kapitel 6. Bland annat uppmärksammas besvärsinstitutet, JO, revision och offentlighetsprincipen.

I ett avslutande kapitel dras trådarna samman i ett försök att skildra huvudtendenserna i de senaste årens omgestaltning av den svenska förvaltningen.

# 2 Organisation

Vad är egentligen staten?
En tulltjänsteman som låter sin ficklampa lysa upp den våta asfalten mellan de parkerade långtradarna.
En tangent trycks ned på försäkringskassans dataterminal.
Några personer sitter och bläddrar i sina pärmar; ett klubbslag träffar bordsskivan.

För att skapa enhet i den statliga verksamhetens förvirrande mångfald har människor genom seklerna sökt efter förenklande bilder, metaforer, tankekonstruktioner. Bilden av den förkroppsligade statssuveränen uttrycker en suggestiv tanke, som under långa tider kom att prägla föreställningarna om staten. Staten personifieras, ses som en kropp med hjärna, vilja och lemmar. Att denna organiska statsfilosofi också kunde fylla ett ideologiskt syfte — de underordnade skulle veta sin plats, eljest rubbades den naturliga ordningen — gjorde inte tanken mindre attraktiv. Under de naturvetenskapliga upptäckternas och industrialismens inflytande kom staten att uppfattas med hjälp av en mekanikens allegori. Det offentliga livet sågs som ett urverk med sina hävstänger, kugghjul, vikter och motvikter. Under innevarande sekel har staten ofta kommit att beskrivas som ett system, som en dataprocess med inflöde, utflöde, styrning och återkoppling.

Det finns ett nära samband mellan stat och rättsordning. Man kan visserligen tala om staten som juridisk person, men det bör i så fall ske som ett abstrakt tankehjälpmedel. Att föreställa sig staten som ett handlande subjekt, som något människoliknande, är vilseledande. "Staten" handlar egentligen inte. Däremot är det människor, individer, som i statens namn utför handlingar. Man kan därför tala om stats*organ*, vilka utför de funktioner som finns nedlagda i rättsordningen. Ett statsorgans uppgifter kan fyllas av en enda människa (individualorgan) eller av flera tillsammans (kollektivorgan).

## 2.1 Förvaltning och rättskipning

Rättsordningen syftar till att reglera samhällsförhållanden, medborgarnas beteenden. En typ av normer riktar sig direkt mot medborgaren: vissa

handlingar är förbjudna. Genom domstolsprövning fastställs om den enskilde brutit mot någon rättsregel. Denna del av statsverksamheten kommer i huvudsak att lämnas utanför denna framställning. I svensk terminologi förs domstolarnas rättsskipande verksamhet utanför begreppet förvaltning. Redan i regeringsformens första kapitel återfinns denna uppdelning. ”För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter” (RF 1 kap. 8 §). Den terminologiska anmärkningen kan här infogas att ”myndighet” inte endast omfattar ”förvaltningsmyndighet” utan också organ som regering och domstolar. Myndighetsbegreppet behandlas närmare nedan.

Även om distinktionen mellan rättskipning och förvaltning i teorin är skarp, har gränsen i praktiken många gånger varit högst flytande. Under medeltiden var konungen såväl rikets styresman som högsta dömande myndighet. Under 1600-talet kom rättskipningen alltmer att skötas av särskilda ämbetsmän med juridisk skolning. Den kungliga rättskipningen gavs efter hand fastare former; 1614 inrättades Svea Hovrätt för att handha den kungliga rättskipningen. Denna övertogs 1772 av justitierevisionen, som 1789 ersattes av en högsta domstol. Under inflytande av maktdelningsläran och svenska historiska erfarenheter infördes i 1809 års regeringsform regler om domarnas oavsättlighet för att skydda domstolarnas självständighet. Uppgifter av judiciell karaktär som åvilade förvaltningsmyndigheterna överfördes under 1800-talet successivt till de allmänna domstolarna.

Att rättskipning och förvaltning numera omhänderhas av från varandra skilda organ hindrar inte att tidigare epokers förhållanden fortfarande sätter sina spår. Den svenska förvaltningen har varit och är alltjämt starkt präglad av domstolarnas arbetssätt. Formbundenheten i det administrativa förfarandet, kraven på allsidig utredning, kommunikation med parterna, offentlighetsprincipen och besvärsinstitutet är karaktäristiska drag i svenskt offentligt liv.[2]

I de europeiska staternas historia brukar *rättsstaten* betraktas som ett resultat av 1800-talets konstitutionalism. Den absoluta kungamakten kom att inskränkas genom en successiv demokratisering och parlamentarisering av staten. Sverige passar inte riktigt in i detta schema. De feodala styrelseformerna fick aldrig fäste i Sverige. En äldre folkstyrelsetradition levde kvar. Genom val av nämndemän bibehölls ett lokalt inflytande över rättskipningen. Självstyrelsen i socknar och andra lokala enheter går århundraden tillbaka i tiden. Rätten att ”gå till kungs” är ett bevis på att Sverige inte fick den feodala ordningen att lokala makthavare kunde utöva oinskränkt makt.[3] Den svenska staten ”vilar sedan gammalt på en egenartad växelverkan mellan kungamakt och folkmakt”.[4]

I detta kapitel kommer rättsväsendets organisation ej att behandlas. Däremot blir det tillfälle att i följande kapitel återvända till förhållandet

mellan rättskipning och förvaltning, t.ex. när det gäller besvärsförfarande, förvaltningsdomstolar och möjligheter att pröva förvaltningsbeslut inför allmän domstol.

## 2.2 Kompetens

När statsverksamheten börjar bedrivas i ordnade former krävs att de individer som fullgör statens uppgifter följer mer eller mindre fasta riktlinjer för sitt handlande. Så snart det finns flera olika förvaltningsorgan uppstår problemet om gränsdragningen dem emellan. Regler som preciserar vad ett organ får och inte får göra kallas kompetensregler. I ett historiskt perspektiv kännetecknas utvecklingen av en allt längre gående specialisering. För några hundra år sedan fyllde relativt få organ många funktioner. Konungarna verkade genom fogdar, vilka inom sina fögderier innehade en mängd skiftande uppgifter. Förutom att driva in skatt och förvalta kronans egendom skulle fogden se till att överhetens bud och befallningar efterlevdes, övervaka den allmänna ordningen, öva uppsikt över resande, övervaka väg- och brobyggnad, beivra olaga handel och hantverk på landsbygden, närvara vid tingen, sörja för krigsfolks förläggning och förplägnad, kontrollera allmogens sätt att sköta sin jord osv.[5] I 1634 års regeringsform indelades landet i län. Landshövdingen (Konungens befallningshavande, KB) ansvarade för förvaltningen inom länet. Han skulle se till att utfärdade stadgar efterlevdes och hade ett allmänt ansvar för lag och ordning inom sitt län.

Det senaste århundradets offentliga expansion har inneburit att en mängd nya organ inrättats. I en del fall har det gått att anförtro nya förvaltningsuppgifter åt redan befintliga myndigheter. Men ofta har en ny statlig uppgift också inneburit tillkomsten av ett nytt förvaltningsorgan.

Den historiska utvecklingen mot ökad specialisering är märkbar på alla nivåer inom den statliga apparaten. Under medeltiden och början av den nyare tiden låg rikets centrala ledning i händerna på konungen och rådet. Under Gustaf II Adolf och Axel Oxenstierna gavs riksstyrelsen fastare former. Förvaltningen hade fem grenar. I spetsen stod fem höga ämbetsmän (*drots* för rättsväsendet, *marsk* för armén, *amiral* för flottan, *kansler* för beredning och expedition, *skattmästare* för finansförvaltningen). De fem centrala förvaltningarna organiserades som kollegier. Snart kom emellertid ett av kollegierna att inta en särställning; kanslikollegium blev ett mellanled mellan regeringen och de övriga kollegierna. Under 1700-talet kom kansliet också att uppdelas i ett antal expeditioner för olika ärenden (utrikes-, krigs- och civilexpeditionerna samt nedre justitierevisionen). Dessa expeditioner utgör embryot till de nuvarande regeringsdepartementen. Vid 1840 års departementalreform omvandlades expeditionerna till sju departement, vars chefer nu fick titeln statsråd.

De senare inträffade förändringarna i departementsindelningen speglar ett samhälle under stark förändring (se figur 2.1).

**Figur 2.1 Departementsindelningen**

1840 Justitiedepartementet
Utrikesdepartementet
Lantförsvarsdepartementet
Sjöförsvarsdepartementet
Civildepartementet
Finansdepartementet
Ecklesiastikdepartementet

*Därefter inträffade förändringar:*

1900 Jordbruksdepartementet (jord- och skogsbruk, fiske)

1920 Handelsdepartementet (handel, hantverk, industri, bergsbruk, sjöfart)
Kommunikationsdepartementet (järnvägar, post, telegraf, telefon, vägar, luftfart, vattenkraft)
Socialdepartementet (socialpolitik, hälso- och sjukvård)
Försvarsdepartementet (sammanslagning av lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen)
Civildepartementet upphör (dess uppgifter överförs till de tre nya departementen)

1940 Folkhushållningsdepartementet (försörjningsfrågor under andra världskriget)

1947 Inrikesdepartementet (polis, fångvård)

1950 Civildepartementet (statliga löne- och pensionsärenden)
Folkhushållningsdepartementet avvecklas

1967 Utbildningsdepartementet (ecklesiastikdepartementet byter namn)

1969 Industridepartementet (näringspolitik, industrifrågor, statliga företag)

1974 Arbetsmarknadsdepartementet (arbetsmarknad, arbetsmiljö, invandring)
Bostadsdepartementet (bostäder, planfrågor)
Kommundepartementet (kommuner, länsstyrelser)
Inrikes- och civildepartementen upphör (ersätts av de tre nya departementen)

1976 Ekonomidepartementet
Budgetdepartementet (delning av finansdepartementet)

1982 Finansdepartementet (återuppstår genom att ekonomi- och budgetdepartementen sammanslås)
Civildepartementet (övertar uppgifter från bl. a. kommundepartementet, vilket upphör)
Handelsdepartementet försvinner (uppgår som en utrikeshandelsavdelning i utrikesdepartementet)

*Indelningen 1986:*

Justitiedepartementet
Utrikesdepartementet
Försvarsdepartementet
Socialdepartementet
Kommunikationsdepartementet
Finansdepartementet
Utbildningsdepartementet
Jordbruksdepartementet
Arbetsmarknadsdepartementet
Bostadsdepartementet
Industridepartementet
Civildepartementet

---

Industrialismens genombrott decennierna kring sekelskiftet innebar att staten fick ansvar för samhällets växande infrastruktur. Järnvägar, teletrafik, vägbyggande, vattenkraftsutbyggnad och den gryende luftfarten lades 1920, tillsammans med posten, under ett nytt kommunikationsdepartement. Industri, gruvdrift och handel fördes till ett särskilt handelsdepartement. Statens åtaganden inom socialpolitik och hälsovård framtvang ett eget organ på regeringsnivån. Även senare tiders ändringar i departementsindelningen — industridepartementet 1969, arbetsmarknads- och bostadsdepartementen 1974 — utgör ett återsken av nya politiska ambitioner. Antalet departement har sålunda ökat från sju år 1840 till dagens tolv. (Antalet regeringsledamöter är idag flera, eftersom arbetsuppgifterna inom ett departement kan delas mellan flera statsråd.) Trots att departementsindelningen undan för undan anpassats till förändringar i den offentliga politiken bör man ändå framhålla den relativt stora stabilitet som utmärker den svenska departementsorganisationen. Flera av dagens departement har en historia som går, inte bara ett, utan flera sekler tillbaka i historien.

De formella reglerna för departementsindelningen återfinns idag dels i regeringsformen, dels i en särskild förordning. Regeringsformen är mycket kortfattad; den förutsätter endast att det skall finnas särskilda departement för utrikesärenden och för vissa försvarsärenden. För övrigt kan varje regering själv bestämma vilka departement som skall finnas och hur ärendena skall fördelas dem emellan. I departementsförordningen finns en detaljerad uppräkning av de olika departementens kompetens. Departementsförordningen brukar revideras två gånger per år. Förändringarna består oftast antingen i att nya ärendetyper tillkommer eller att någon ärendegrupp flyttas från ett departement till ett annat.

Hur vet en myndighet vad den skall göra? I många fall ges mer eller mindre preciserade direktiv i av riksdagen stiftad *lag*. Inte sällan kompletteras en lag av en mer detaljerad *förordning*, beslutad av regeringen.

*Budget*arbetet kan också ge riktlinjer för hur myndigheterna skall handla. Andra kompetensregler för de statliga myndigheterna ges av regeringen. *Allmänna verksstadgan*[6] innehåller allmänna bestämmelser för de statliga myndigheterna. Under rubriken "Myndighetens uppgifter" stadgas bl.a. att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skall "med uppmärksamhet följa förhållandena" och "vidtaga eller hos regeringen föreslå de författningsändringar som är påkallade" (2 §). Stadgan innehåller också allmänna bestämmelser om arbetet inom myndigheten, t.ex.: "Verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts" (6 §). Det finns planer på att ersätta allmänna verksstadgan med en *verksförordning.* Syftet med de nya reglerna skulle vara "att förbättra statsmakternas möjligheter att i stort påverka omfattningen och inriktningen av myndigheternas verksamhet medan myndigheterna i ökad utsträckning får reglera sina egna angelägenheter; de skall också främja effektivitet i myndigheternas arbete och resursutnyttjande samt bidra till en god service till allmänheten".[7]

För varje centralt ämbetsverk finns bestämmelserna i en *instruktion* (som finns intagen i Svensk författningssamling). Instruktionen innehåller allmänna ramar för myndighetens uppgifter, dess interna organisation, ärendenas handläggning, personalfrågor, besvär etc. I verksinstruktionen anges också om, och i så fall i vilken utsträckning, allmänna verksstadgan är tillämplig. Instruktionerna för olika myndigheter är till sin allmänna uppläggning varandra tämligen lika; de bygger på en i statsrådsberedningen upprättad s.k. normalinstruktion. Instruktionen kompletteras vanligen av en inom myndigheten upprättad *arbetsordning.*

De uppgifter som finns angivna i myndighetsinstruktionerna är vanligtvis ganska allmänt formulerade. Som exempel kan nämnas luftfartsverket. Verket *svarar för* den civila luftfartens markorganisation och trafikledning, *driver och förvaltar* flygplatser, *har överinseende över* flygsäkerheten, *verkar för en planmässig utveckling* av den civila luftfarten, *uppbär och redovisar* inkomster, *fastställer* taxor, *utför* anläggningar och *uppför* byggnader. Instruktioner för andra ämbetsverk kompletterar provkartan över de kompetensgivande verben: myndigheterna skall t.ex. genom råd och anvisningar *främja, bevaka* statens rätt, *planera, samordna, utarbeta regler, meddela föreskrifter, följa arbetet* inom underlydande myndigheter, *biträda* andra myndigheter, *bedriva upplysningsverksamhet, övervaka* lagars efterlevnad, *föreslå* eller själv vidta åtgärder, *stimulera* och *stödja* utvecklingsarbete etc. Ett gemensamt drag hos dess formuleringar är att de är *allmänna* och att de förutsätter en *aktiv* myndighet. I uppgiftbeskrivningarna ligger i själva verket få begränsningar. Myndigheterna får ansvar för ett visst sakområde, där instruktionen sammanfattar de uppgifter som myndigheten ålagts i lagar och förordningar. Sedan är det myndighetens sak att omsätta de allmänna riktlinjerna i praktisk handling. Men under senare år kan en ny ton förmärkas i instruktionerna. Den ekono-

miska verkligheten lägger restriktioner. Ett exempel är skolöverstyrelsens instruktion. Den anger en ganska vanligt förekommande uppgift — att ge råd och upplysningar. Men så kommer det nya tidstypiska tillägget: ”utan att åtgärden verkar kostnadshöjande”.[8]

Störst betydelse har instruktionen för de myndigheter av t.ex. stabskaraktär, vilkas verksamhet inte är preciserad i lagstiftning. Ser man till de centrala ämbetsverken i allmänhet är det *den materiella lagstiftningen* som verkscheferna oftast nämner som ett aktivt styrande instrument. Därnäst följer *informella kontakter* och *budgeten* (tabell 2.1).[9]

**Tabell 2.1 Olika styrmedels betydelse enligt verkschefernas bedömning**

| | Procentuell andel verkschefer som anser att styrmedlet är aktivt styrande |
|---|---|
| 1. Materiell lagstiftning | 61 |
| 2. Informella kontakter mellan verket och regeringskansliet | 47 |
| 3. Regleringsbrevet | 36 |
| 4. Allmänna uttalanden i budgetpropositionen | 34 |
| 5. Särskilda regeringsbeslut (andra än besvärsutslag och utnämningar) | 25 |
| 6. Instruktionen | 24 |
| 7. Finansdepartementens årliga anvisningar | 17 |
| 8. Regeringens avgöranden i besvärsärenden | 15 |
| 9. Målstyrning genom program | 14 |
| 10. Allmänna regeringsuttalanden, t. ex. statsråd vid presskonferenser | 12 |
| 11. Andra lagar och förordningar, t. ex. förvaltningslagen och allmänna verksstadgan | 8 |
| 12. Utnämningar av regeringen | 0 |

### *2.2.1 Myndighetstyper*

Det faktum att statsorganen har en mer eller mindre skarpt definierad materiell kompetens gör att man kan skilja mellan olika typer av myndigheter med avseende på deras sakuppgifter. Många författare har försökt bringa reda i den artrika myndighetsfloran genom att föreslå indelningar i olika kategorier och system. Men det finns ingen enhetlig indelnings-

grund. Det är på detta område som i övrigt inom samhällsvetenskaperna — kriterierna för klassindelningen är avhängiga frågeställning och teoretisk utgångspunkt för den specifika undersökningen.

Inte ens om man begränsar sig till de centrala statliga myndigheterna finns det någon enkel lösning på klassificeringsproblemet. Några försök i genren kan illustrera. På 1820-talet fastslog August von Hartmannsdorff att den svenska statsförvaltningen kunde indelas i tre huvudgrenar: *skyddsavdelningen* (rättsväsen, utrikesförvaltningen, armén och flottan), *förkovringsavdelningen* (undervisning, religion, näringar och handel), och *medelsavdelningen* (kansliet och kammaren).[10] En företrädare för förvaltningsrätten, C.A. Reuterskiöld, grundade hundra år senare sin framställning av den centrala statsförvaltningen på en indelning i *rikscentrala styrelseverk*, *chefsmyndigheter*, *maktverk* och *företagsverk*.[11] En mer detaljerad klassificering föreslås i ett modernt arbete av Andersson, Mellbourn och Skogö, vilka skiljer mellan myndigheter inriktade på *varu- och tjänsteproduktion*, *reglering och normgivning*, *kontroll och övervakning*, *administration och förvaltning*, *provning och tillståndsgivning*, *förmedling och rådgivning*, *utredning och forskning* samt *resursomfördelning*.[12] I en annan studie görs en indelning i fem kategorier: *internadministrativa* myndigheter (t.ex. arbetsgivarverket och statens löne- och pensionsverk), *metodutvecklande och internutbildande* (t.ex. statskontoret och FOA), *samordnande* (t.ex. departementen och SÖ), *stödjande* (t.ex. byggnadsstyrelsen och DAFA) och *operativa* (universiteten, försäkringsinspektionen m.fl.).[13] Verksledningskommittén å sin sida skiljer mellan a. stabsmyndigheter (riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, statskontoret m.fl.), b. "myndigheter som tillämpar utpräglad ramlag och/eller utfärdar föreskrifter, anvisningar, råd till institutioner och/eller allmänheten" (socialstyrelsen, trafiksäkerhetsverket m.fl.), c. "myndigheter som tillämpar lag i övrigt och/eller utfärdar anvisningar, råd främst till institutioner" (rikspolisstyrelsen, SÖ, bostadsstyrelsen m.fl.), d. "myndigheter som tillämpar lag i övrigt och/eller utfärdar anvisningar, råd främst till allmänheten (datainspektionen, riksskatteverket, invandrarverket), e. "myndigheter som utan stark regelstyrning fördelar anslag" (SIDA, AMS, STU m.fl.), f. affärsverk samt g. "övriga myndigheter som producerar varor, anläggningar eller tjänster" (domstolsverket, försvarets materielverk, konsumentverket m.fl.).[14]

Inventeringen av myndighetstypologier är långt ifrån fullständig, men redan denna korta lista illustrerar att variationsrikedomen är stor. Det skall också påpekas att flera av de ovan citerade författarna garderar sina indelningar med betydande reservationer. Det är i många fall svårt att entydigt föra en viss myndighet till en speciell kategori.[15] Frågan är om inte detta sista konstaterande är mer intressant än de olika exemplen på klassificeringar. Det torde överhuvudtaget vara en fåfäng uppgift att söka konstruera en enda entydig typologi över de offentliga myndigheterna.

De olika försök som gjorts utmärks snarast av bristen på enhetlig indelningsgrund och avsaknaden av klara kriterier för gränsdragningen mellan de olika klasserna. De i litteraturen förefintliga indelningarna uppfyller sällan de formella kraven på en klassificering, nämligen att kategorierna skall vara fullständiga och varandra ömsesidigt uteslutande.[16]

Det finns ytterligare två skäl varför det inte går att inordna myndigheterna i ett enda entydigt schema. För det första är statsfunktionerna, för att använda Herlitz ord, "av så mångskiftande natur, att de inte låter sig inpressas i ett logiskt schema".[17] För det andra saknar många statsorgan, trots den i många fall långt drivna specialiseringen, en enda entydigt bestämd huvuduppgift. Olika avdelningar och byråer inom en myndighet kan ofta ha högst mångskiftande uppgifter.[18]

## 2.3 Verksamhetsform

Hittills i detta kapitel har det talats i mer allmänna termer om statsorgan, myndighet och förvaltning. Det är nu dags att närmare precisera begreppen. Med *verksamhetsform* avses statsverksamhetens *yttre* form, d.v.s. de regler som definierar ett organs ställning juridiskt och ekonomiskt. Med *organisationsform*, som behandlas senare i detta kapitel, menas de regler som bestämmer ett organs *inre* form, t.ex. uppdelning i olika enheter.[19]

Begreppet 'myndighet' har ingen exakt definition, vare sig i rättskällor eller i förvaltningsvetenskaplig litteratur.[20] Regeringsformen förutsätter att det under det allmänna begreppet 'förvaltningsuppgift' finns något som benämns 'myndighetsutövning' (RF 11 kap. 6 §). En närmare precisering finns i 1971 års förvaltningslag (3 §), där det talas om "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande".[21] När begreppet myndighetsutövning förekommer i andra rättskällor är det med ungefär samma innebörd, även om de exakta definitionerna skiljer sig något.[22] Bland förvaltningsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning märks t.ex. utredning, rådgivning och service. I förarbetena till förvaltningslagen framgår att myndighetsutövning "ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna". Den enskilde befinner sig här i ett *beroendeförhållande* gentemot staten.

Man skulle kunna tro att en myndighet är detsamma som ett organ med monopol på myndighetsutövning. Så enkelt är det emellertid inte. Regeringsformen stadgar uttryckligen att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun eller överlämnas till "bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ". Uppräkningen är som synes mycket generell och utesluter egentligen ingen typ av organ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, fortsätter paragrafen, skall det ske med stöd av lag (RF 11 kap. 6 §); riksdagens måste alltså lämna sitt medgivande.[23] Som framgår av figur 2.2 har möjligheten att överlämna myndighetsutövning till annat

organ än myndighet kommit att utnyttjas på ett flertal områden. Denna lista illustrerar att gränsen mellan "statligt" och "privat", mellan "offentligt" och "enskilt" inte är knivskarp. Inte endast myndigheter utövar myndighet. Myndigheten är endast en av flera tänkbara verksamhetsformer.[24]

**Figur 2.2 Myndighetsutövning genom annat organ än myndighet [25]**

*Officiell provning och besiktning*
(AB Svensk Anläggningsprovning, SEMKO, AB Svensk bilprovning m. fl.)

*Fördelning av stipendier och liknande*
(Handelshögskolan i Stockholm, Musikaliska akademien, Riksföreningen mot cancer, Rikskonserter, Svensk-norska samarbetsfonden, Författarförbundet, Föreningen Norden, SHIO, Riksteatern, Folkbildningsförbundet, Länsbildningsförbunden, Svenska institutet, Sveriges exportråd)

*Stöd till näringslivet*
(Bokbranschens finansieringsinstitut AB, AB Svensk exportkredit, de regionala utvecklingsfonderna, fonden för industriellt utvecklingssamarbete, fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete, Swedfund, Norrlandsfonden, Sveriges exportråd)

*Fördelning av statliga medel till regionala stiftelser för skyddat arbete*
(Stiftelsen Samhällsföretag)

*Stöd åt arbetslösa*
(De enskilda arbetslöshetskassorna)

*Prisreglering inom jordbruk och fiske*
(Svensk fisk, Svensk spannmålshandel samt ytterligare sex regleringsföreningar)

*Utseende av offentliga funktionärer*
(Organisation som utser ledamot i statligt förvaltningsorgan såsom verksstyrelse, författarfonden, bildkonstnärsfonden etc.; arbetstagarorgansation som utser personalföreträdare i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet)

*Tillsättning av statligt reglerade tjänster*
(Nordiska muséet, Tekniska muséet, Svenska språknämnden, Svenska institutet)

*Beslut om medlemskap och disciplinåtgärd i offentligrättsliga korporationer*
(Sveriges advokatsamfund, Stockholms fondbörs)

*Ordningsvakts ingripande mot allmänheten*

*Valkorporation för att utse organ inom skola och högskola*

*Vigselrätt för enskilda trossamfund och borgerlig vigselförrättare*

*Vissa av konkursförvaltares uppgifter*

*Advokatbyrås beslut om allmän rättshjälp*

*Notarius publicus verksamhet*

### *2.3.1 Förvaltningsmyndigheter*

När man inom förvaltningsrätten sökt dra en gräns mellan myndighet och andra verksamhetsformer har man vanligen tagit fasta på huruvida organet är ett självständigt *rättssubjekt* eller ej.[26] Härmed menas förmågan att kunna förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter — egenskaper som konstituerar en *juridisk person.* Staten, men inte den enskilda myndigheten som sådan, är en juridisk person och kan därmed äga förmögenhet, uppträda inför domstol etc. Staten som juridisk person benämns i svensk tradition ofta *kronan.* En annan sak är att kronan som part i ett domstolsmål måste företrädas av något organ; rätten att föra statens talan åvilar bl.a. justitiekanslern och kammarkollegiet.

En myndighet kan alltså definieras som ett organ, vilken rättsligt sett är en del av staten. I praktiken kan gränsdragningsproblemen vara stora. De allmänna försäkringskassorna är från förmögenhetsrättslig synpunkt självständiga rättssubjekt, men betraktas i annan lagstiftning som myndigheter.[27] Universitet, vissa vårdinrättningar och forskningsinstitut var förr självständiga organ, men har efter hand inordnats i statsorganisationen. Även gränsen mellan statliga och kommunala myndigheter är ibland oskarp; taxeringsnämnderna är ett exempel.

I försöken att avgränsa mängden förvaltningsmyndigheter har man föga hjälp av deras namn. Namnskicket är vacklande. De centrala ämbetsverkens rötter i 1600-talets rikskollegier märks i två fall fortfarande (kommerskollegium och kammarkollegium). Vanliga benämningar på centrala ämbetsverk är annars "styrelse" (t.ex. socialstyrelsen) och "verk" (t.ex. riksskatteverket). Andra varianter förekommer, såsom "inspektion" (bankinspektionen), "förvaltning" (fortifikationsförvaltningen), "ämbete" (riksantikvarieämbetet), "nämnd" (statens arbetsmarknadsnämnd), "institut" (statens strålskyddsinstitut) och "kontor" (statskontoret). Verksledningskommittén konstaterade med en suck: "Avsaknaden av sammanhållna organisatoriska principer för statsförvaltningens expansion har bl.a. lett till en namnförbistring som är total."[28]

Att en verksamhet bedrivs i myndighetsform innebär bl.a. följande:

1 Myndigheterna lyder under regeringen (RF 11 kap. 6 §). Undantaget utgörs av riksdagens verk, t.ex. riksdagens förvaltningskontor, JO, riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens revisorer. Det är en historiskt betingad säregenhet för Sverige att landets centralbank och ansvaret för rikets gäld formellt ligger under riksdagen och inte under regeringen. Särskilt under tider av majoritetsparlamentarism spelar detta emellertid mindre roll. Det är en förutsättning för den ekonomiska politiken att riksbankens och riksgäldskontorets åtgärder står i samklang med regeringens intentioner.

2 De interna arbetsformerna är rättsligt reglerade (bl.a genom förvaltningslagen).
3 Myndighetens handlingar är offentliga. Undantagen från denna regel preciseras i sekretesslagen.
4 De som berörs av myndighetens beslut har i regel rätt att anföra besvär över beslutet.
5 Myndighetens anställda har disciplinansvar enligt lagen om offentlig anställning (LOA).
6 Myndigheten finansieras via statsbudgeten, som fastställs av riksdagen. För vissa myndigheter, affärsverken och de s.k. uppdragsmyndigheterna, har detta kriterium mindre betydelse; de finansierar sin verksamhet huvudsakligen via avgifter.

Dessa kriterier på vad som utmärker en statlig förvaltningsmyndighet har inte varit lika viktiga i alla länder vid alla tidpunkter. Att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen gäller framför allt de centraliserade enhetstaterna. I länder med federalt statsskick förekommer det, såsom t.ex. i Förbundsrepubliken Tyskland, att en stor del av förvaltningsuppgifterna lagts på delstaterna. Det formaliserade förvaltningsförfarandet har främst utvecklats under de senaste seklet. I de kontinentaleuropeiska staterna under den absolutistiska kungamaktens tid var administrationen ett instrument för den enväldige monarken. Ett viktigt inslag i rättsstatens framväxt var förvaltningens ökade normbundenhet, det minskande utrymmet för godtycklig behandling. Offentlighetsprincipen har en lång tradition i Sverige, men är ingalunda allmänt erkänd. Tvärtom råder i de flesta länder, även i demokratierna, den huvudregeln att myndigheternas handlingar är hemliga. De övriga nordiska länderna har emellertid numera en handlingsoffentlighet som i sina väsentliga drag liknar den svenska. Även besvärsrätten har en lång tradition i Sverige. Att kunna vända sig till högre instans, i sista hand till konungen/regeringen, betraktas som en hävdvunnen rättighet. I andra länder — främst de anglosaxiska — är det däremot vanligare att de allmänna domstolarna kan pröva förvaltningsbeslut. När det till sist gäller personalens anställningsformer är detta ett kriterium som numera är mindre särskiljande än det tidigare varit.

Under 1984 uppkom frågan om de nyinrättade löntagarfonderna är att betrakta som myndigheter eller ej. Några journalister begärde under hänvisning till offentlighetsprincipen att få ta del av fondernas handlingar. Fonderna vägrade eftersom de inte ansåg sig vara myndigheter; tryckfrihetsförordningen skulle därför inte vara tillämplig. Journalisterna överklagade och två kammarrätter (Göteborg och Stockholm) gav dem rätt: fonderna var skyldiga att utlämna sina handlingar (i den mån dessa inte kunde sekretessbeläggas). Förarbetena till lagstiftningen var emellertid oklara och det fanns skilda meningar bland jurister. JO ansåg t.ex. att regeringen inte disponerar över fondernas medel, att fondstyrelserna inte

lyder under regeringen och att reglerna om statlig anställning inte är tillämpliga. Fonderna borde därför, menade JO, inte betraktas som myndigheter och de skulle därför inte falla under JO:s tillsyn. En fondstyrelse överklagade kammarrättens beslut, men regeringsrätten fastställde kammarrättens utslag.

Att precisera vad en myndighet är låter sig sålunda göras genom att utpeka skillnaderna gentemot andra verksamhetsformer. En annan sak är att bestämma den inbördes gränsen mellan två myndigheter. Det är inte alltid självklart vad som konstituerar en myndighet i motsats till en enhet inom en myndighet.[29] Frågan har särskilt stor betydelse i samband med offentlighetsprincipens tillämpning. För att en handling skall betraktas som allmän måste den inkommit till eller upprättats inom myndigheten (TF 2 kap. 6-8 §§). En handling som överlämnas mellan två myndigheter är allmän. En handling som sänds mellan två enheter inom en myndighet är intern och inte allmän. För att ett offentligt organ skall utgöra en egen myndighet krävs att den har kompetens att fatta beslut med verkan utanför den egna organisationen. Det rör sig om två skilda myndigheter "då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra" (TF 2 kap. 8 §).

Blir ett aktstycke som sänds mellan två departement en allmän handling och därmed i princip offentligt? Svaret beror på frågan om departementen är att betrakta som självständiga myndigheter eller som enheter inom en enda myndighet. Rör handlingen ett regeringsärende är departementen inte självständiga i förhållande till varandra. De betraktas då som enheter inom regeringskansliet, som utgör en kansliorganisation för myndigheten regeringen (RF 7 kap. 1 §). I vissa ärenden beslutar emellertid departementschefen självständigt och i eget namn; dessa rör främst den interna departementsorganisationen (såsom personalfrågor) och kommittéärenden. Handlingar rörande dessa s.k. departementsärenden betraktas som allmänna när de sänds från departementet till andra delar av regeringskansliet. De statliga kommittéerna har också en så självständig ställning i förhållande till regeringskansliet att handlingar som utväxlas mellan kommitté och departement betraktas som allmänna.[30]

Att entydigt gruppera förvaltningsmyndigheterna efter deras materiella kompetens är, som tidigare visats, knappast möjligt. Man brukar ändå särskilja vissa typer av myndigheter. Till *de centrala ämbetsverken* brukar räknas myndigheter direkt underställda regeringen, som har hela landet som verksamhetsområde och som är så stora att de är uppdelade i underenheter. Trots att en del myndigheter, såsom vissa utbildningsanstalter, forskningsinrättningar, muséer och de militära staberna, uppfyller de ovan nämnda kriterierna inräknas de vanligen inte bland de centrala ämbetsverken. Antalet centrala ämbetsverk uppgår till cirka 70.

Det finns vidare ett stort antal centrala förvaltningsorgan som inte har den storleken att de räknas som centrala ämbetsverk. Floran av dessa

småmyndigheter är svåröverskådlig och beteckningarna skiftande. Vanligen heter de "nämnd", "råd", "delegation", "beredning", "institut" eller "kommission". Under andra världskriget bildades flera sådana organ för kristidsförvaltningen. Många avvecklades efter kriget, men vissa kom att bli bestående. En del småorgan har inneburit embryot till större ämbetsverk; ett exempel är arbetsmarknadskommissionen, som 1948 avlöstes av arbetsmarknadsstyrelsen AMS. Ett skäl att inrätta dessa nämnder och råd är önskemålet att låta även icke-ämbetsmän delta i förvaltningsarbetet. Inslaget av lekmän är särskilt tydligt i ömtåliga frågor som rör den enskildes ställning (t.ex. kriminalvårdsnämnden och trygghetsnämnden); man kan här jämföra med nämndemannainslaget i domstolarna.

Antalet småmyndigheter på central nivå har ökat starkt. Enligt en uppskattning växte antalet mellan 1960 och 1979 från 65 till 204.[31] En del av dessa organ är i första hand rådgivande (t.ex. forskningsberedningen, miljövårdsberedningen, statens handikappråd, näringspolitiska rådet, regionalpolitiska rådet, tekobranschrådet och småföretagsdelegationen). Företrädare för olika delar av samhället dras härigenom in i förvaltningen för att bidra med kompetens samtidigt som förankringen av de statliga åtgärderna underlättas. I en del fall står den upplysande och propagerande uppgiften i förgrunden (t.ex. sjösäkerhetsrådet, statens institut för läromedelsinformation, statens lantbruksinformation). Ett skäl för att inrätta ett nytt organ är ofta ny lagstiftning. I stället för att lägga ansvaret för en ny verksamhet på en redan existerande myndighet skapas ett speciellt organ. Uppgifterna kan bl.a. innefatta fördelning av anslag och tillståndsgivning (t.ex. presstödsnämnden, koncessionsnämnden för miljöskydd, produktkontrollnämnden, brottsskadenämnden, exportkreditnämnden, resegarantinämnden och kabelnämnden).

Vanligen leds dessa småmyndigheter av en styrelse, utsedd av regeringen. De egna kansliresurserna varierar, beroende på storleken. Vissa har försetts med eget kansli, lett av en kanslichef. De allra minsta organen har ingen egen personal; uppgiften som kanslichef/sekreterare sköts då av någon tjänsteman vid departement, annan förvaltningsmyndighet eller domstol.

Det finns en stor mängd mindre organ på departementsnivå, som tillsatts för skiftande uppgifter. Det rör sig om kommittéer, kommissioner, beredningar, delegationer, råd, arbetsgrupper, expertgrupper m.m. Konstruktionerna är många och ofta pragmatiska, för att inte säga principlösa. Det saknas en samlad översikt över dessa organ och deras kompetens; en interdepartemental arbetsgrupp (!) konstaterade, att publiceringen är "mindre tillfredsställande" både med tanke på allmänheten och på regeringskansliets överblick.[32] Det är ofta oklart om ett organ av denna typ är en självständig myndighet eller en enhet knuten till exempelvis något departement eller någon kommitté. Arbetsgruppen drog slutsatsen att "gällande ordning kan leda till felaktigheter i handläggningen".[33] Man

föreslog att organen borde indelas efter typ av uppgift — utredande, rådgivande eller förvaltande — och att de formella reglerna borde avpassas efter vilken uppgift (eller kombination av uppgifter) som är aktuell.

### *2.3.2 Kommittéväsendet*

För att förbereda reformer och undersöka konsekvenserna av olika politiska handlingsalternativ har varje land behov av mer eller mindre omfattande beslutsunderlag. Formerna för sådana utredningar varierar. I en del stater med omfattande centrala ministerier verkställs erforderliga undersökningar vanligen av en eller flera tjänstemän. Ibland händer det att utomstående experter tillkallas för speciella utredningsuppdrag.

I internationellt perspektiv är det svenska kommittéväsendet relativt unikt. Många beslut, särskilt omfattande reformer, har föregåtts av en eller flera offentliga utredningar. Det finns flera orsaker till att kommittéer är en så betydelsefull beredningsform just i Sverige. Ett skäl är att det svenska systemet med självständiga ämbetsverk medfört att de svenska regeringsdepartementen är jämförelsevis små. I stället för att bygga ut departementen med omfattande utredningsresurser har tillfälliga organ inrättats för avgränsade utredningsuppgifter. Avsaknaden av en permanent utredningsorganisation uppvägs av den stora flexibiliteten. Ett annat skäl, som inte minst utländska iakttagare pekat på, är att den svenska politiska kulturen varit inriktad på kompromisser. Utredningar och det därmed sammanhängande remissförfarandet har inneburit en ändamålsenlig form för olika parter att mötas och nå fram till gemensamma lösningar.

Kommittéväsendets betydelse som ett led i den politiska beslutsprocessen sammanfattades i mitten av 1970-talet av en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen.[34] Med en mindre omredigering intogs dessa punkter i den kommittéhandbok, som tjänar som vägledning för kommittépersonalen. (Det är värt att notera att skiftet från en socialdemokratisk regering till en borgerlig inte medförde några förändringar i beskrivningen av kommittéväsendets uppgifter.)

> ”Kommittéväsendets huvuduppgift är att förbereda regeringens förslag till åtgärder på olika områden. Kommittéerna skall få fram fakta, analysera dessa och lägga fram förslag. I kommittéerna ingår ofta företrädare för olika partier och för stora intresseorganisationer. Kommittéväsendets betydelse kan sammanfattas i dessa punkter.
>
> - En kommitté fungerar som en kanal för kommunikation mellan regeringen och oppositionspartierna och mellan regeringen och andra grupper som har särskilda intressen att bevaka i den aktuella frågan.

- En kommitté blir inte sällan ett forum för samförstånd eller kompromisser mellan partier eller andra grupper. På så sätt kan en reform förankras och förutsättningar skapas för ett snabbt genomförande.
- Regeringen kan ta vara på den kunskap och erfarenhet som finns samlad utanför regeringskansliet och förvaltningen, hos t.ex. folkrörelserna och andra organisationer.
- Ett fruktbart samspel kan komma till stånd mellan politiker och specialister. Specialisternas kunskaper kan kompletteras med mera praktiskt grundade erfarenheter.
- Anlitas en kommitté för att förbereda en reform, kommer arbetet att delas upp i två faser. Denna ordning har dubbla fördelar. Dels följer mellan de två faserna en kritisk granskning av reformprojektet från myndigheternas och andra remissinstansers sida och inte sällan en offentlig debatt i ämnet. Denna granskning och diskussion har i sig ett demokratiskt värde. Dels kan regeringen tillgodogöra sig synpunkter och uppslag från remissbehandling och allmän debatt utan att vara bunden i förhållande till reformförslaget.
- Redan beslutet att tillsätta en kommitté kan spela en politisk roll. Genom ett utredningsbeslut kan — på regeringens eller oppositionens initiativ — en tvistig fråga t.v. föras ur stridslinjen och på så sätt bana väg för en överenskommelse i ett större sammanhang."[35]

Denna precisering av kommittéväsendets uppgifter är intressant i flera avseenden. Som framgår av den sista punkten är syftet med utredningar inte alltid "produktivt" i den meningen att ett snabbt beslut åsyftas. Utredningar har ibland fungerat som ett behändigt sätt att "begrava" en politiskt känslig fråga. Det konsensusskapande motivet framgår också tydligt; en kommitté tjänar ofta som plats för "samförstånd", "kompromisser" och förankring. Men i detta avseende märks i mitten av 1980-talet en nyansförskjutning. Konsensusbildningen framhålls fortfarande som en viktig uppgift för kommittéväsendet. Det finns emellertid nu en viktig reservation. Inriktningen på kompromiss kan innebära att meningsskiljaktigheter skyls över. "Det är emellertid också viktigt att få en fråga allsidigt belyst för att främja och stimulera den politiska debatten."[36] Utredningar bör, framhålls det nu, visa på alternativ och underliggande värdepremisser.

En kommitté[37] tillsätts genom beslut av regeringen. Den fastställer också kommitténs *direktiv*. Dessa, som vanligen omfattar ett halvdussin trycksidor, innehåller en bakgrund till att kommittén tillkallats och anger det närmare innehållet i utredningsuppdraget.[38] Graden av precision varierar starkt. En genomgång av direktiven under perioden 1979-1983 visade att ungefär hälften innehöll en tydlig problemformulering medan

en femtedel överhuvudtaget inte angav något urskiljbart problem.[39] Det är relativt vanligt att en kommitté under arbetets gång ges tilläggsdirektiv. Även om regeringen ensam har den formella makten över direktivens utformning kommer initiativet till utredningar ofta från annat håll.[40] Det är framför allt fyra maktgrupper som har betydelse för kommittéväsendet, inte minst i utredningarnas initieringsfas: regeringen, förvaltningen, riksdagspartierna och intresseorganisationerna.[41]

Det förekommer inte sällan att mindre utredningsuppdrag ges åt en enda person, en s.k. särskild utredare. Större uppdrag, särskilt politiskt tyngre frågor, brukar dock vanligen läggas på en kommitté med flera personer. Makten att utnämna och entlediga kommitténs personal ligger hos regeringen (vanligen statsråd med regeringens bemyndigande). Man skiljer mellan olika kategorier av medverkande.[42] Kommittén utgörs av *ledamöterna*, varav en är *ordförande*. Det är ledamöterna som fattar beslut och svarar för kommitténs förslag. *Sakkunniga* deltar på samma villkor som ledamöterna, med det viktiga undantaget att de saknar beslutanderätt. *Experter* tillkallas för särskilda uppgifter i den omfattning som kommittén eller ordföranden bestämmer. *Sekretariatet* består av en eller flera sekreterare samt biträdespersonal.

Kommittéernas personsammansättning har varierat. Vid 1900-talets början fanns två huvudtyper av utredningar: ämbetsmannautredningen och den parlamentariska kommittén.[43] Arbetsmarknadsorganisationerna blev till en början representerade i utredningar som rörde arbetsmarknadens reglering, men från slutet av 1920-talet blev organisationerna företrädda även i utredningar om olika sociala reformer. Det parlamentariska inslaget har skiftat. Under tider av minoritetsparlamentarism eller då det parlamentariska läget varit oklart (t.ex. 1920-talet och jämviktsriksdagens år 1974-1976) har utredningar kunnat fungera som ett forum för samråd mellan regering och opposition. Men även under perioder då regeringspartiet haft parlamentarisk majoritet har partiföreträdare varit representerade. Under 1970- och 1980-talen har drygt hälften av flermansutredningarna haft parlamentariskt inslag.[44] Under utredningsarbetet kan politiska förslag därigenom förankras, inte minst inom regeringspartiets egna led. Ordföranden brukar sedan 1930-talet ofta vara en landshövding, verkschef eller hög departementstjänsteman. Regeringens ledning av kommittéarbetet har därigenom kommit att förstärkas.[45]

Själva utredningsarbetets uppläggning beror naturligtvis på ämnets natur, men ofta följer arbetet ett bestämt schema. Kommittéhandboken delar in arbetet i sex olika faser (som ofta kan gripa in i varandra).[46]

1. Kartläggning
2. Analys av problemet
3. Formulering av alternativa lösningar
4. Prövning av alternativ

5. Utformning av huvudalternativ och eventuell förankring av detta hos intressenter
6. Slutrapportering till uppdragsgivaren

Rapporteringen sker vanligen genom att betänkandet publiceras i SOU-serien (för utredningar av större allmänt intresse) eller departementsserien (Ds för respektive departement). Det är sedan regeringens sak att bestämma över den fortsatta behandlingen. Normalt sänds betänkandet ut på remiss: berörda myndigheter åläggs yttra sig, andra intressenter "bereds tillfälle" att inkomma med synpunkter. Remissvaren sammanställs inom departementet; en sammanfattning brukar tas in i en eventuell proposition (undantagsvis publiceras remissvaren i en särskild volym i SOU- eller Ds-serien).

Kommittéväsendet har vid upprepade tillfällen varit föremål för debatt.[47] Förslagen till förändringar kan grupperas under några huvudrubriker.

*Kommittéväsendets plats i beslutsprocessen.* Med tanke på att kommittéerna är organ underställda regeringen är det inte förvånande att företrädare för partier i opposition sökt bryta regeringens hegemoni. En tanke har varit att ge oppositionspartierna ökade utredningsresurser, en annan att skapa ett riksdagens utredningskansli, en tredje att låta riksdagen bli huvudman för en del utredningar.

*Kommittéernas sammansättning.* Här råder skilda bedömningar. En del förslag går ut på att minska det politiska inslaget och stärka experternas ställning. Andra hävdar tvärtom att tjänstemannainslaget varit för stort och att alla betydande kommittéer borde ha parlamentarisk sammansättning.

*Kommittéernas kostnad.* Klagomålen över det dyra kommittéväsendet är inte nya. Det gäller både de direkta kostnaderna för utredningarna och de kostnadsökningar som följer av förslagens förverkligande. Under 1920-talets början framfördes flera förslag till besparingar. En tanke, lanserad av den konservative historieprofessorn Sam Clason, var att förkorta tiden genom att utdela arvoden efter en fallande skala; ledamöternas ersättning skulle sjunka ju längre de satt.[48] Mot slutet av 1970-talet väcktes liknande kritik. Kommittéerna, liksom andra myndigheter, ålades ökad sparsamhet. Några riktlinjer:[49]

*1978:*

- Riksdagen begär att kommittéerna skall redovisa kostnadsberäkningar av sina förslag.
- Regeringen utfärdar tilläggsdirektiv till alla utredningar om att överväga hur eventuella kostnadshöjande förslag kan finansieras genom omprövning eller omfördelning av befintliga resurser.

*1980:*

- Direktiven skärps ytterligare: de kommittéer som inte kan uppfylla 1978

års direktiv skall anmäla detta till ansvarigt statsråd. Nya riktlinjer för att begränsa kostnaderna.

*1982:*

- Budgetpropositionen anger att "längre utredningstid än två år skall få förekomma endast undantagsvis".
- Den nytillträdda socialdemokratiska regeringen lägger ner 17 utredningar och ger ytterligare 75 nya och snävare tidsgränser.[50] Stor restriktivitet skall iakttas vid tillsättning av nya utredningar. Kommittéer skall inte användas för att "begrava" besvärliga politiska frågor. Kommittéväsendet skall inte användas för rutinbetonade utredningar av tekniska eller organisatoriska frågor eller för uppgifter av permanent karaktär. Utredningsuppgifter skall oftare läggas ut på ämbetsverk och andra ordinarie förvaltningsorgan.

*1984:*

- Regeringen utfärdar tilläggsdirektiv till alla utredningar om att redovisa finansiering genom besparing, att redovisa alla intressenters kostnader (stat, kommun, socialförsäkringssektor, företag och enskilda) och att inte lämna förslag som innebär att nya utgifter kopplas till index.

Under 1970-talet var antalet sittande kommittéer omkring 300 per år. En kulmen nåddes kring 1980, då det fanns drygt 320 utredningar. Sedan dess har nedskärningarna haft effekt. År 1984 var antalet pågående utredningar nere i 180. Kostnaderna för utredningsväsendet var som störst åren 1978-1980, då det bl.a. bedrevs en omfattande utredningsverksamhet kring energi- och miljöproblem. Under de följande tre åren sjönk kommittéväsendets kostnader i fasta priser med cirka 40 procent.[51]

*Kommittéernas arbetssätt.* Under 1970-talet kom kritik att riktas mot att många utredningar arbetade under lång tid och under tystnad utåt, presenterande ett massivt betänkande där meningsmotsättningar kompromissats bort. Det som tidigare lyfts fram som ett positivt särmärke i svensk politisk kultur kom nu att betraktas som något negativt. Kommittéerna borde under utredningens gång offentliggöra material och alternativa principlösningar. Statsrådsberedningens arbetsgrupp föreslog en modell där kommittén efter relativt kort tid presenterar en promemoria med några alternativa lösningar av utredningsuppgiften, varefter promemorian remissbehandlas och följs av mer preciserade direktiv.[52]

De senaste årens direktiv har gått ut på att få fram mindre utredningar som rör avgränsade, mer precist formulerade problem. Ett yttre tecken på denna förskjutning är rekommendationerna vad gäller slutbetänkandets omfång. Kommittéhandboken 1978 angav 300 sidor som ett normalt omfång. Ambitionen 1984 är att göra betänkandet "väsentligt kortare": "Normalt bör det gå att presentera den centrala argumentationen, motiven och förslagen på 50-100 sidor."[53]

Ett exempel på "uppstramning" av utredningarnas arbete är den nya form av kommitté, som prövades 1982. Regeringen tillsatte då två kom-

missioner, en om ekonomisk brottslighet och en om alkohol och narkotika. De försågs med heltidsanställa ledamöter och genomförde sitt uppdrag inom en starkt begränsad tid. Många utredningsuppgifter utförs numera av arbetsgrupper inom departementen. Kommittéväsendets roll i den politiska beslutsprocessen tenderar därigenom att minska.[54]

Kommittéväsendets förändring speglar samhällets omvandling och ändrade politiska ambitioner. Under välfärdsstatens uppbyggnadsskede förbereddes många sociala reformer genom stora, grundliga utredningar med företrädare för politiker, tjänstemän och företrädare för de stora intresseorganisationerna. Det gällde då att formulera generella principer för den offentliga politikens inriktning och att planera utbyggnad och genomförande av skolor, hälsovård, transfereringssystem osv. Efter det att expansionen upphört och den offentliga politiken inriktats på nedskärning och besparing har det gällt att förhindra att nya kostnadskrävande reformförslag alstras via kommittéväsendet.

### *2.3.3 Affärsverken*

En särskild grupp myndigheter bildar de sju affärsverken: postverket, statens järnvägar, televerket, statens vattenfallsverk, domänverket, luftfartsverket och affärsverket FFV. Att just dessa myndigheter har ställning som affärsdrivande verk låter sig inte förklaras utifrån något klart kriterium. De är inte de enda offentliga organ som bedriver affärsverksamhet; samma uppgift omhänderhas av såväl statliga aktiebolag som andra myndigheter (t.ex. statens vägverk och sjöfartsverket). De definieras inte heller av monopolverksamhet. Numera är det huvudsakligen televerket, luftfartsverket och postverket som i viss del av sin verksamhet har monopolställning. I övrigt arbetar affärsverken i konkurrens med andra bolag. Statliga monopol kan även drivas i annan verksamhetsform, t.ex. aktiebolag. Inte heller begreppet 'allmännyttig verksamhet' (motsvarande engelskans 'public utility') är ett täckande kriterium. Postverket, televerket och SJ kunde föras hit, men inte domänverket eller affärsverket FFV. De sju affärsverkens ställning får i stället ses historiskt.[55] Det äldsta affärsverket, postverket, går tillbaka till 1636. Till en början var verkets huvuduppgift att befordra statspost; med den nya mer reguljära förvaltningsorganisationen följde en ökad skriftlig korrespondens mellan myndigheterna. Först så småningom blev postverket ett instrument för allmänhetens postbefordran. Med industrialismens genombrott och kommunikationsväsendets expansion under 1800-talet kom postverket, televerket (Kungl. telegrafstyrelsen, som det då hette) och statens järnvägar (Kungl. järnvägsstyrelsen) att få viktiga uppgifter. De av staten ägda skogarna hade under tidigare skeden förvaltats av olika myndigheter. Då värdet av skogsproduktionen under 1800-talet började stiga anlades nya synpunkter på förvaltningen. Ett särskilt ämbetsverk, skogsstyrelsen, inrättades;

detta omvandlades senare till domänstyrelsen (nuvarande domänverket). I början av 1900-talet inrättades en vattenfallsstyrelse för att organisera exploateringen av de outnyttjade vattenfallen.

I samband med en budgetreform 1911 gavs dessa myndigheter med mer företagsmässig verksamhet ställning som affärsdrivande verk. De förblev myndigheter, men gavs större ekonomisk rörelsefrihet än övriga verk. Affärsverksformen har senare valts även för försvarets fabriksverk (1943, senare omdöpt till förenade fabriksverken, numera benämnt affärsverket FFV) och luftfartsverket (1947).

Affärsverken har det gemensamt med andra myndigheter att de är underställda regeringen, underkastade de statliga förvaltningssrättsliga föreskrifterna, omfattas av offentlighetsprincipen (även om många affärshandlingar på grund av verksamhetens natur är sekretessbelagda) och deras beslut kan överklagas. När det gäller personalen har affärsverken en friare ställning att inrätta tjänster; kontraktsanställning är relativt vanlig. Den största skillnaden mellan affärsverk och övriga myndigheter gäller ekonomin. Inkomsterna hänför sig nästan uteslutande till avgifter och försäljningsinkomster. Affärsverken har en stor självständighet över hur de influtna medlen används för att täcka driftskostnaderna. Endast överskottet redovisas i statsbudgeten. Affärsverken är emellertid inte helt fria i prissättningen på sina produkter; vissa taxor måste godkännas av regeringen. Tidigare fastställde riksdagen årligen en investeringsram för affärsverken. Deras handlingsfrihet har dock ökat även i detta avseende; televerket gavs t.ex. 1984 rätt att finansiera investeringar via lån på den allmänna kreditmarknaden. Televerket, postverket och luftfartsverket styrs numera genom att riksdagen anger den huvudsakliga inriktningen på verksamheten och att regeringen uppställer ett antal allmänna mål. De årliga anslagsframställningarna har ersatts av treårsplaner för verksamhet och investeringar. Endast större investeringar behöver godkännas av riksdag och regering; i övrigt kan verket självt bestämma.

Förändringarna i affärsverkens ställning går i ensartad riktning. Tidigare ansågs de äldre affärsverkens verksamhet närmast vara en form av statlig myndighetsutövning. I och med att en allt större del av affärsverkens uppgifter kommit att bedrivas i direkt konkurrens med privata företag har behoven av affärsmässig drift gjort sig gällande.[56] Affärsverken driver själva på i riktning mot ökad självständighet. Riksdagen har också successivt givit affärsverken större frihet vad gäller bl.a. investeringar och personalfrågor. Förskjutningen återspeglas i affärsverkens inre organisation. En traditionell hierarkisk myndighetsstruktur har undan för undan ersatts av organisationsformer liknande aktiebolagets. Postverkets nya organisation "innebär en starkare betoning på affärs- och marknadsorienteringen hos verket".[57] Postens skall omvandlas, skrev generaldirektören 1983 i ett brev till sina anställda, "från en myndighet till ett affärsorienterat public serviceföretag".

Affärsverken bedriver numera en stor del av sin verksamhet genom heleller delägda dotterbolag. Affärsverket har därigenom kommit att likna en bolagskoncern. Längst i denna riktning har domänverket, televerket och FFV gått. År 1985 ägde affärsverken sammanlagt 332 bolag, varav 192 bedrev aktiv verksamhet.[58] Två tredjedelar av bolagen hade tillkommit efter 1974.[59] De till omsättningen räknat största bolagen var Svenska Petroleum AB och Forsmarks Kraftgrupp AB (båda Vattenfall) samt ASG AB (SJ). Sammanlagda antalet årsanställda i de affärsverksägda bolagen är cirka 20 000. En stor del av dotterbolagen ägs inte direkt av affärsverket utan via ett förvaltningsbolag. Domänföretagen AB är t.ex. ett holdingbolag som är moderbolag i en koncern med ett 15-tal rörelsedrivande företag.[60] Motsvarande förvaltningsbolag i andra affärsverk är FFV Företagen AB, Postbolagen AB, Teleinvest AB, Svensk Energigrupp AB (Vattenfall) och AB Swedcarrier (SJ).

Det har flera gånger föreslagits att staten skall ta steget fullt ut och omvandla affärsverken till aktiebolag (ledningen för FFV verkar t.ex. själv aktivt i denna riktning) eller åtminstone finna ”en tredje form” mellan myndighetsformen och bolagsformen. Ännu har dessa förslag inte avsatt några konkreta beslut. Frågan diskuterade bl.a. i samband med omorganisationen av televerket i början av 1980-talet. Den dåvarande borgerliga regeringen stannade för att behålla affärsverksformen. Det ansvariga statsrådet, kommunikationsminister Ulf Adelsohn, motiverade:

> ”Affärsverken är en del av statsförvaltningen vilket från statsmakternas synpunkt innebär att möjligheterna till insyn och styrning är goda. Affärsverken kan t.ex. lättare än ett statligt bolag åläggas att ta regionalpolitiska och andra samhällshänsyn i sin verksamhet. Beslut som fattas i affärsverken kan överprövas av regeringen genom att besvärsregeln är tillämplig även på affärsverken.”[61]

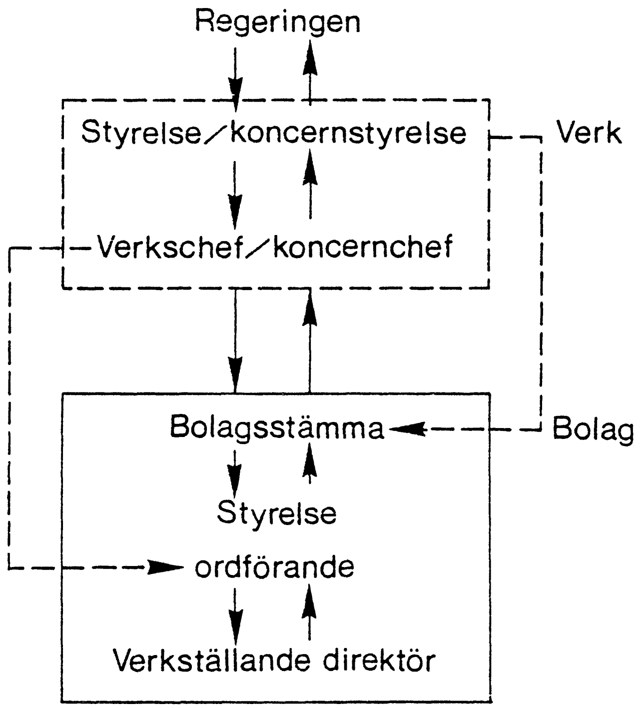
Frågan är om inte utvecklingen på senare tid kännetecknas av ökad tveksamhet över att ändra på affärsverksformen. Den s.k. domänverksaffären, i vilket ett dotterbolag varit inblandat i tvivelaktiga småhusaffärer i Italien, ledde till slutsatsen att ett av verkets bolag agerat alltför självständigt och att det snarast gällde att stärka styrningen, dels från verksledningen gentemot dotterbolagen, dels från regeringen gentemot verket. En utredning med uppgift att se över de centrala förvaltningsmyndigheternas ledning, verksledningskommittén, föreslog 1985 att affärsverken skulle organiseras om. Det fanns flera nackdelar med den organisationsstruktur som växt fram, menade utredningen. Konstruktionen med koncernbildningar inom affärsverken hade lett till en oklar ansvarsfördelning mellan verksledning och bolag. Den personalunion som råder genom att tjänstemän i verket samtidigt har befattningar i bolagen ansågs inte lämplig.[62]

Verksledningskommittén konstaterade att de reella skillnaderna mellan

ett affärsverks och ett aktiebolags verksamhetsbetingelser undan för undan minskat. Kommittén ansåg dessutom att skillnaderna "ytterligare bör och kan minskas".[63] Utredningens förslag inriktades på att åstadkomma sådana förutsättningar att verksamheten kan bedrivas rationellt i förhållande till fastställda företagsekonomiska och samhällsekonomiska mål".[64] Utredningens huvudtanke är att omvandla affärsverken till *affärsverkskoncerner.* Man accepterade att utvecklingen inneburit att en allt större del av affärsverken kommit att drivas i bolagsform. Affärsverken och deras bolag "skall betraktas och styras som väl sammanhållna grupper av företagsenheter — koncerner". Koncerntanken "innebär som styrfilosofi en betoning av självständighet för de ingående enheterna, dock under samordnade former".[65] Varje ingående enhet skall ha ett stort mått av självständighet: egna definierade verksamhetsuppgifter, egna självständiga ledningsorgan och egen ekonomi. Samordningen inom koncernerna skall tillförsäkras antingen genom ägarförhållande (bolagsenheter) eller direktivrätt och lydnadsförhållande (verk och verksenheter). Härigenom kan riksdag, regering och affärsverkets ledning fastställa villkoren för koncernens enheter.[66] Den föreslagna konstruktionen är ett uttryck för verksledningskommitténs målstyrningsfilosofi: "Riksdagen och regeringen bör koncentrera sin styrning till att fastställa servicemål, lönsamhetsmål och andra mål samt besluta om riktlinjer för verksamheten. Inriktningen och ramar för investeringsverksamheten är därvid av särskild betydelse. Statsmakterna bör överlåta till koncernstyrelse och koncernchef att inom ramen för dessa beslut organisera och driva verksamheten inom koncernen."[67] Det innebär att förvaltningsbolagen avskaffas som ett mellanled mellan verksledning och dotterbolag. Förvaltningsbolag skall endast användas för att hålla samman självständiga grupper av bolag med likartade uppgifter. I övrigt övertar verksledningen rollen som koncernledning och moderbolag. Den stora industrikoncernen har uppenbart stått modell för den nya affärsverkskoncernen. Den organisatoriska lösningen framgår av figur 2.3.[68]

Styrelsens ledamöter utses av regeringen. Styrelsen svarar i egenskap av koncernstyrelse inför regeringen för verkets organisation och verksamhet. Generaldirektören, som inte skall vara samma person som styrelsens ordförande, är koncernchef och svarar inför styrelsen för den löpande förvaltningen enligt styrelsens anvisningar. Regeringens styrning av affärsverkens bolag sker indirekt, via verksledningen. Affärsverkets styrelse förvaltar aktierna och utövar därigenom sin ägarmakt. Verksstyrelsen skall se till att det råder en klar ägarmajoritet i styrelserna i de bolag som lyder direkt under verket. Verkschefen skall normalt vara ordförande i de för koncernen viktigaste bolagen. Även andra personer, företrädesvis från verksdirektionen, utses till ledamöter i dotterbolagens styrelser. Däremot bör man undvika personalunioner mellan verksledning och bolag. Tjänstemän bör normalt inte samtidigt upprätthålla ledande befattningar

**Figur 2.3 Affärsverkskoncernens organisation**




i verk och bolag. Skälet är att man vill undvika jäv och att hålla isär styrande och kontrollerande roller på olika nivåer inom koncernen.[69]

I en del affärsverk förenas affärsmässiga uppgifter med myndighetsutövning. Ett i debatten ofta anfört exempel är televerket, som provar och godkänner abonnentutrustning för anslutning till det allmänna telenätet. Risken för att televerket skulle gynna sina egna produkter framför privata konkurrenters har lett till förslag om att de myndighetsutövande funktionerna skulle läggas över på ett speciellt organ.[70] Inom televerket handläggs provningsärenden i särskild ordning; ett avslagsbeslut kan överklagas till en nämnd med bl.a. tekniska experter utsedda av regeringen.[71] Vid en omorganisation av luftfartsverket 1985 gjordes en skarpare organisatorisk uppdelning mellan enheter med myndighetsfunktioner (t.ex. luftfartsinspektion) och rörelsedrivande enheter (flygplatser, trafikledning och teknisk avdelning).[72] Moderaterna ville gå ännu längre och få till stånd en fullständig avgränsning mellan myndighets- och rörelsefunktioner; bl.a. föreslogs att de statliga flygplatserna ombildades till aktiebolag.[73]

I verksledningskommitténs betänkande röjs samma oro för konflikten mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet: "Myndighetsut-

övning bör förläggas till myndigheter utanför verkskoncernerna om den berör områden där verken själva eller företagen bedriver affärsverksamhet i konkurrens med andra."[74]

### *2.3.4 Aktiebolag*

Aktiebolaget är en verksamhetsform som i flera viktiga avseenden skiljer sig från myndighetsformen. Ett aktiebolags organisation är reglerad i aktiebolagslagen. Enligt denna lag måste det i varje aktiebolag finnas bolagsstämma, styrelse, revisorer och — i större bolag — en verkställande direktör. Aktiebolagslagen innehåller detaljerade regler om formerna för bildande och upplösning av bolaget och om bolagets kapital.

Förvaltningslagen omfattar inte statlig verksamhet bedriven i bolagsform. Det innebär att t.ex. förvaltningslagens jävs- och besvärsregler inte gäller. Inte heller tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip är tilllämplig på aktiebolag. Ett statligt bolag är heller inte bundet av LOA:s bestämmelser eller löneavtal mellan SAV och de fackliga organisationerna. De statliga bolagen har en egen förhandlingsorganisation.

Aktiebolagsformen används framför allt för de delar av den statliga verksamheten som bedrivs under affärsmässiga villkor. Skälen till att staten äger rörelsedrivande bolag varierar. I en del fall har riksdagen beslutat att en viss typ av handel inte bör bedrivas under fri konkurrens. Exempel härpå är de s.k. fiskala bolagen: AB Vin-& Spritcentralen, Systembolaget AB, AB Tipstjänst och Svenska Penninglotteriet AB. Flera av de statliga aktiebolagen har, liksom en del av affärsverken, att svara för av riksdagen särskilt beslutade samhällsuppgifter, t.ex. läkemedelsförsäljning, bevakning, flygtrafik, produktion av offentligt tryck, bilprovning etc. För dessa verk och bolag finns förutom kravet på affärsmässighet också vissa speciella restriktioner för verksamheten. Det finns också ett fåtal fall där bolagsformen valts för icke-affärsmässig verksamhet, t.ex. Operan, Dramaten och Sveriges Radio.

Flertalet statliga bolag drivs emellertid av näringspolitiska skäl. Dessa bolag har företagsekonomisk lönsamhet som primärt mål. Ser man till de politiska programförklaringarna kan man urskilja tre mål.[75] Statligt företagsägande har varit ett industripolitiskt medel att genomföra *omstruktureringar* inom bestämda branscher. Exempel härpå är handelsstålindustrin (SSAB Svenskt Stål AB), varvsindustrin (Svenska Varv AB) och elektronikindustrin (Luxor AB). En annan typ av motiv har varit att genomföra industripolitiskt angelägna nysatsningar på *framtidsområden*, t.ex. inom offshore-industri och genteknik. Ett tredje mål har varit *regionalpolitiskt*; statens engagemang i Norrbottens järnverk (NJA) är ett exempel. Betraktar man Sverige under 1900-talet är det svårt att se det statliga företagsägandet som ett uttryck för någon socialistisk doktrin. Liksom i många andra länder drivs infrastrukturföretag och basnäringar

i statlig regi. Förstatliganden har främst ägt rum under krig och i ekonomiska kriser. På senare år har förstatliganden inte minst aktualiserats i särskilda branscher och regioner.[76]

Som exempel på de kriterier som kommit att tillämpas på valet av verksamhetsform i offentlig förvaltning kan nämnas diskussionen om DAFA:s ställning. Datamaskincentralen för administrativ databehandling bildades 1970 genom en uppdelning av statistiska centralbyråns datamaskincentral. DAFA blev sedermera en självständig myndighet som tillhandahåller databaser (bl.a. statens person- och adressregister SPAR och Rättsdata), utvecklar och driver datasystem (t.ex. statens lönesystem SLÖR och statens ekonomisystem System S) samt tillhandahåller allmänna administrativa datasystem. Verksamheten är självbärande och finansieras via avgifter. DAFA har främst haft kunder inom den statliga förvaltningen, men har på senare tid försökt göra inbrytningar även på den privata dataservicemarknaden. Bör DAFA drivas som myndighet eller bolag? En särskild utredare fann skäl både för och emot.[77] För *DAFA som organisation* skulle bolagsformen ge flest fördelar, främst ökad handlingsutrymme och de bästa utvecklingsförutsättningarna. För *DAFA:s personal* bedömdes bolagsformen med dess friare lönesättning vara mest fördelaktig, även om en del anställda menade att myndighetsformen gav större anställningstrygghet. För *kunderna* skulle bolagsformen ge bättre anpassningsmöjligheter och lägre priser. För *konkurrenterna* ger bolagsformen mest rättvisa konkurrensvillkor. För *regeringen* ger myndighetsformen bättre möjligheter till politisk styrning, men ägarintresset kunde tillgodoses lika väl i bolagsformen. För *riksdagen* ger myndighetsformen bättre insyn än om verksamheten bedrivs som bolag. Samma sak gäller för allmänheten, även om offentligheten är begränsad för den rena affärsverksamheten. Utredningsmannen stannade för att rekommendera att DAFA ombildades till ett statligt aktiebolag, under förutsättning att DAFA gavs en renodlad serviceroll och att myndighetsuppgifter av samordningskaraktär lades över på någon annan huvudman.[78] Regeringen följde förslaget. DAFA ombildas till aktiebolag den 1 juli 1986.[79]

Omfattningen av det statliga bolagsägandet kan mätas på olika sätt. I antal räknat äger staten (förutom de 7 affärsverken) 8 kreditinstitut (t.ex. PKbanken, AB Svensk Exportkredit och Sveriges Investeringsbank AB) och 164 andra aktiebolag. Av dessa är ungefär 100 av mer betydande omfattning där staten är majoritetsägare. Affärsverken och de statliga aktiebolagen äger helt, delvis eller innehar minoritetsandelar i sammanlagt 746 bolag. Omsättningen i den statliga företagsgruppen uppgick under år 1984 (eller jämförbart redovisningsår) till 153 miljarder kronor. Antalet anställda i affärsverken och bolagen var 1984 310 000 (inkl. Stiftelsen Samhällsföretag).[80]

Det statliga aktieägandet är arrangerat på tre olika sätt. (Här bortses från AB Tumba Bruk, som trycker sedlar och värdepapper, vilket lyder

under riksbanken och därmed riksdagen.) En modell har redan nämnts: *affärsverken* kan som aktieinnehavare kontrollera sina holding- och aktiebolag. En annan teknik är att aktieinnehavet förvaltas av något *departement*. De flesta av dessa bolag sorterar under industridepartementet, kommunikationsdepartmentet eller finansdepartementet. En tredje modell är att via ett särskilt *förvaltningsbolag* samordna de statliga aktiebolagen. Som förvaltningsbolag fungerar Svenskt Stål AB (SSAB) och Svenska Varv AB. Det förvaltningsbolag som bildades 1970 under namnet Statsföretag heter sedan 1985 Procordia AB. Statsföretags bildande 1970 var ett resultat av socialdemokratins inriktning på en "aktiv näringspolitik"; ett annat uttryck för denna vilja var inrättandet av industridepartementet 1969. De i propositionen angivna målen var emellertid vaga ("lönsamhet" och "expansion") och företaget kom att skötas relativt självständigt i förhållande till departementet.[81] Under 1976-1982 kom ett flertal förstatligade krisföretag att föras in i Statsföretagsgruppen. Bolagets förluster under dessa år uppgick till över 6 miljarder kronor. Gruppen genomgick en kraftig rekonstruktion 1982, då flera stora förlustföretag fördes ut ur Statsföretagsgruppen. Efter denna konsolidering har Procordias affärsmässiga inriktning förstärkts. Namnbytet markerar "de marknadsmässiga villkor som är helt avgörande för vår verksamhet", skriver företagets VD. "En annan väsentlig aspekt på namnbytet är vår önskan att undvika förväxlingar med andra statliga och samhällsdrivna företag."[82] Formellt sett utövas ägarkontrollen över ett aktiebolag vid bolagsstämman. För de statliga företagen brukar denna vara en ren formalitet; en departementstjänsteman fungerar vanligen som statens ombud. Den reella kontrollen utövas via andra kanaler. Styrningsmedlens art beror på verksamhetens karaktär. När det gäller de bolag som drivs på mer affärsmässig grund är den politiska styrningen liten. I de fall staten i industri- eller regionalpolitiskt syfte genom köp, lån eller bidrag ingriper i bolagen krävs riksdagens medgivande. Dessa beslut innehåller mer eller mindre precist specificerade villkor. Särskilda industripolitiska projekt utformas vanligen genom avtal mellan staten och bolaget.

### *2.3.5 Stiftelser*

En privat självständig stiftelse är en juridisk person, som förvaltar en förmögenhet. Statliga stiftelser är också juridiska personer, men förmögenhetsförvaltningen är här i allmänhet inte det centrala. Lagen om tillsyn över stiftelser är inte tillämplig på offentliga stiftelser. Någon lag om offentliga stiftelser finns inte, även om en sådan diskuterats under flera år.

En statlig stiftelse konstitueras genom av regeringen fastställda *stadgar*. Även *styrelsen* utses, helt eller delvis, av regeringen. De statliga stiftelserna finansieras vanligen via statsbudgeten. En stiftelse är ingen förvaltningsmyndighet och står därför inte i direkt lydnadsförhållande under rege-

ringen. Vanligen brukar de statliga stiftelsernas räkenskaper ändå kunna granskas av riksrevisionsverket, men detta förutsätter att bestämmelser härom intagits i stadgarna. Förvaltningslagens bestämmelser och offentlighetsprincipen är inte tillämpliga på stiftelser. Regler om besvärsrätt kan dock tas in i stadgarna. Häri kan också bestämmas att vissa beslut skall underställas statlig myndighet. I den mån stiftelsens tjänster är statligt reglerade gäller också LOA.

Jämförs de tre verksamhetsformerna myndighet, aktiebolag och stiftelse är det klart att regeringens styrningsmöjligheter är störst om verksamheten bedrivs i myndighetsform. Minst styrningsmöjligheter torde i allmänhet finnas för aktiebolagen, eftersom dessas verksamhet regleras av aktiebolagslagen och oftast finansieras av inkomster på en marknad. Regeringens möjligheter att styra en stiftelse ligger främst i befogenheten att utforma stadgar och utse styrelseledamöter. De relativt många stiftelser som finansieras via statsbudgeten kan styras av de villkor som riksdagen uppställer för det beviljade anslaget.[83]

Stiftelseformen är vanligast inom utbildnings- och industridepartementens område. För vissa åtaganden inom det kulturella området har staten ofta inrättat stiftelser i stället för myndigheter eller bolag. Några exempel kan nämnas. Svenska filminstitutet är en stiftelse, som grundas på ett avtal mellan staten samt film- och videobranschen. Filminstitutets uppgift är att främja produktion, spridning och visning av värdefull film. Rikskonserter, som bl.a. skall anordna och förmedla konserter, leds av en styrelse där hälften utsetts av regeringen och hälften av folkbildningsförbundet, SÖ, kommunförbundet, landstingsförbundet, och musikerförbundet. Motsvarande arrangemang gäller även för riksteatern, skådebanan och riksutställningar. Flera muséer drivs också som stiftelser, t.ex. Skansen, tekniska muséet, Drottningholms teatermuseum, Millesgården och Thielska galleriet.

Inom industridepartementets domän finns ett stort antal stiftelser som framför allt sysslar med forsknings- och utvecklingsarbete. Branschforskningen i Sverige bedrivs merendels inom stiftelser som samägs av staten och branschorganisationerna. Statskalendern upptar ett tjugotal sådana organ, t.ex. Jernkontoret, Svenska träforskningsinstitutet, Svenska textilforskningsinstitutet och Institutet för metallforskning. Sedan 1971 finns i varje län en utvecklingsfond, organiserad som en stiftelse med staten och landstinget som huvudmän. Utvecklingsfondernas uppgift är att bistå små och medelstora företag med rådgivning och krediter. Stiftelser med besläktat syfte är Stiftelsen Industricentrum, Stiftelsen industriellt utvecklingscentrum i övre Norrland (IUC) och Stiftelsen Institutet för företagsutveckling (SIFU).

Stiftelsen Samhällsföretag är den samlande organisationen för de 24 regionala stiftelser, som anställer arbetshandikappade i skyddad verksamhet (26 600 år 1983).

De anförda exemplen visar på ett motiv varför stiftelseformen valts i stället för myndighetsformen. Behovet av politisk styrning är inte särskilt stort — i flera fall inte ens önskvärt. Kulturverksamhet samt forsknings- och utvecklingsarbete kan här stå något friare från politisk inblandning än om den varit organiserad som en traditionell myndighet. De nu uppräknade organen sysslar dessutom sällan eller aldrig med myndighetsutövning i förvaltningslagens mening. Ett gemensamt drag för många av stiftelserna är också att inte enbart staten är huvudman. Stiftelsen är en flexibel verksamhetsform, som ofta valts när staten driver en aktivitet gemensamt med folkrörelser eller andra privata organisationer.

### *2.3.6 Förvaltning genom annat organ*

Förutom statliga och kommunala myndigheter är aktiebolag och stiftelser de vanligaste verksamhetsformerna för offentlig förvaltning. Det finns emellertid ytterligare några typer av organ.[84] *Svenska kyrkans* rättsliga ställning är oklar. Den är varken en renodlad förvaltningsmyndighet eller ett helt självständigt rättssubjekt.[85] Med *offentligrättsliga juridiska personer* avses en blandad grupp av organ. Hit räknas bl.a. handelskammare, hypoteksföreningar, studentnationer och Sveriges advokatsamfund. Liknande typer av organ brukar omväxlande kallas *anstalter*, *korporationer*, *inrättningar*, *menigheter* och *samfälligheter*; terminologin är vacklande och gränserna oskarpa. Som exempel kan nämnas vissa kreditinrättningar som stadshypotekskassan och skeppshypotekskassan, Allmänna barnhuset, sjömanshusen, hushållningssällskapen, vägföreningar och skogsallmänningar. Det rör sig i flera fall om ålderdomliga organ, som bildats för att sköta allmänna uppgifter. Andra av dessa har efterhand kommit att inlemmas i den statliga organisationen; exempel härpå är universitet, enskilda läroverk och vårdanstalter. Gemensamt för de ovan nämnda anstalterna, korporationerna etc. är att de befinner sig i gränslandet mellan det statliga och det privata. De är inga myndigheter, men står i allmänhet under statlig insyn.[86]

En historisk utvecklingslinje är således att många äldre inrättningar och samfälligheter "förstatligats" och blivit en del av den reguljära förvaltningsapparaten. Men det finns också en motsatt utveckling. Det senaste århundrandet har sett framväxten av ett organisationsväsende som tillhör de mest utvecklade och omfattande i hela världen. Särskilt under och efter andra världskriget har banden mellan staten och organisationerna blivit allt mer omfattande och invecklade. Symbiosen mellan stat och organiserade intressen har ofta benämnts "korporatism".[87]

Det kan här inte bli fråga om att utreda alla aspekter av förhållandet mellan staten och organisationerna. Vad som i detta sammanhang är av särskilt intresse är att beskriva i vilken utsträckning som man kommit att utnyttja regeringsformens möjlighet att överlämna förvaltningsuppgift till

"förening". Kartläggningsuppgiften är inte helt enkel; någon samlande redogörelse existerar inte. Viss ledning får man emellertid av statsliggaren och en sammanställning från civildepartementet.[88] Det finns vidare en flytande gräns mellan statens och kommunernas allmänna stöd till föreningslivet och bidrag som syftar till att gottgöra organisationerna för att de övertagit en "förvaltningsuppgift" (det senare begreppet är juridiskt sett obestämt). Staten bidrar till folkrörelser och andra organisationer för bl.a. följande ändamål:

- Frivillig försvarsverksamhet
- Soldathemsverksamhet
- Alkohol- och narkotikaupplysning
- Rehabilitering av missbrukare
- Idrottsanläggningar
- Ungdomslokaler
- Flygsäkerhetsbefrämjande verksamhet
- Industriellt utvecklingssamarbete
- U-landsinformation
- Information om mellanfolkligt samarbete och nedrustningssträvanden
- Åtgärder för att främja industridesign
- Enskild frivårdsverksamhet
- Fiskevård
- Omsorg om handikappade

Denna uppräkning gör inte anspråk på vare sig fullständighet eller systematik, men det framgår ändå att det statliga organisationsstödet koncentreras till vissa områden. Det rör sig ofta om att uppmuntra aktiviteter inom kultur, idrott och fritid samt att propagera för "goda saker" såsom t.ex. nykterhet, trafiksäkerhet och internationalism. Det är en definitionsfråga huruvida dessa uppgifter skall betecknas som "förvaltning". Det rör sig hur som helst om syften som riksdag och regering gjort till föremål för offentliga beslut. I stället för att upprätta en statlig byråkrati har förverkligandet av uppgiften överlåtits på frivilliga organisationer.

### *2.3.7 Kommunerna*

Att den svenska självstyrelsen förverkligas genom bl.a. kommunal självstyrelse fastslås redan i regeringsformens inledningsparagraf. Det är visserligen korrekt att den lokala självstyrelsen i Sverige har en lång tradition, men de historiska rötterna är ganska komplexa. Medeltida former av menighetsstyrelse inom t.ex. rättskipning (häradstingen) och försvarsväsende (ledungen) förlorade i betydelse i takt med kungamaktens expansion under 1500- och 1600-talen. Kravet på enhetlighet i lagstiftning och förvaltning kom i konflikt med de lokala variationerna i rättskipning och beskattning. Den föredragning på tingen som från början avsåg att me-

nighetens samtycke skulle inhämtas blev efter hand endast en form för kungörande.[89] Den lokala folkliga verksamheten kom också att bli mer och mer reglerad av kungliga ingripanden. Från centralt håll utgick med tiden en rad föreskrifter om väg- och vattenbyggnad, kyrkobyggnad, näringslivets reglering, fattigvård, skolväsen, skjuts, gästgiveri osv.[90] Frågan om det historiska förhållandet mellan "lokalt" och "statligt" blir extra komplicerad eftersom dagens distinktion mellan skilda rättssubjekt inte alltid haft samma klara innebörd. Offentliga uppdrag, som t.ex. häradshövding, länsman och fjärdingsman, betecknades ofta samtidigt som statsmaktens verktyg och som förtroendemän för ortsbefolkningen. Gustav Vasa sökte förhindra att fogdarna fick lokala lojaliteter genom att ständigt förflytta dem.[91]

Under 1800-talets förra hälft blev det allt mer uppenbart att den lokala organisationen var i behov av genomgripande förändring. Ålderdomliga inrättningar som byalag, härader, rådstugor och magistrater skulle inte kunna möta de ökade kraven från den gryende industrialismens samhällsomvandling. Både konservativa och liberala var överens om behovet av en kommunalreform. Deras argument var emellertid helt olika. För det konservativa skulle kommunerna vara ett integrerande organ mellan individ och stat; kommunerna skulle stärka centralmaktens ställning. Den liberala argumentationen utgick i stället från upplysningstidens naturrättsligt färgade syn. Kommunal självstyrelse skulle innebära en utveckling av individernas privata rättigheter och därmed ett angrepp på ståndssamhällets privilegiesystem.[92]

Dagens regler om den kommunala självstyrelsen går närmast tillbaka på 1862 års kommunallagstiftning. Häri definierades den kommunala kompetensen, kommunerna gavs beskattningsrätt, alla mantalsskrivna tillerkändes medlemskap i kommunen och de beslutande organen reglerades. Det fanns flera möjligheter till territoriell indelningsgrund för de nya kommunerna (termen "kommun" kom för övrigt i bruk just vid denna tid). Tänkbara alternativ var byalag, härad och pastorat, men man stannade till slut för kyrkosocknen. Den kyrkliga organisationen fick namnet församling, den borgerliga namnet kommun. En del av socknarnas gamla ansvarsområden, t.ex. fattigvården, lades på kommunerna. Kommunalreformen 1862 omfattade en särskild förordning för landskommunerna och en för städerna. Medan dessa primärkommunala enheter direkt anknöt till existerande lokala organ, innebar landstingen en nyskapelse (även om termen hade använts under medeltiden). Landstingens uppgifter var inledningsvis något oklara, men fick snart en politisk betydelse genom att fungera som valkorporation till riksdagens första kammare.

De omkring 2 500 kommunerna på 1860-talets början var av mycket skiftande storlek och sammansättning. Denna kommunindelning kom att i allt väsentligt gälla ända fram till början av 1950-talet. Ungefär hälften av kommunerna hade då färre än 1 000 invånare. Det blev allt mer

uppenbart att de gamla småkommunerna inte skulle kunna tjäna som fungerande förvaltningsenheter för de stora sociala reformerna inom bl.a. social- och undervisningsväsendet. Mellan 1952 och 1974 genomfördes en serie kommunsammanläggningar varigenom antalet kommuner minskade från 2 498 till 278; idag är antalet 284. Huvudprincipen var att varje kommun måste ha ett tillräckligt stort befolkningsunderlag; medianvärdet är idag 16 300 invånare. Den gamla skillnaden mellan stad och land kom också att utjämnas. Gränserna för de nya kommunerna drogs så att de skulle bilda näringsgeografiskt sammanhållna enheter med centralort och omgivande landsbygd. De skilda reglerna för landskommuner och städer avskaffades; numera gäller en enhetlig kommunallag.[93]

Kommunsammanslagningarna fick betydande konsekvenser för kommunernas inre styrelse. Den gamla sockenstämmans modell, där kommunens högsta beslutande organ utgjordes av alla röstberättigade kommuninnevånare, behölls länge i de små landsbygdskommunerna. Fullmäktigetvånget, som till början endast gällde de större kommunerna, blev obligatoriskt först när en ny kommunallag trädde i kraft 1955. Den äldre direktdemokratiska modellen fungerade i praktiken illa; medborgardeltagandet var vanligen lågt och sporadiskt. En av de viktigaste skillnaderna mellan de gamla och de nya kommunerna är att medan flertalet uppgifter tidigare sköttes av förtroendemän på deras fritid domineras kommunernas förvaltning idag helt av heltidsanställda tjänstemän. Antalet förtroendevalda minskade mellan 1951 och 1974 från 200 000 till 50 000; därefter har dock antalet ökat något, till 70 000 år 1980.[94]

Den långa politiska debatten som åtföljt kommunreformerna kan sammanfattas som ett dilemma mellan *demokrati* och *effektivitet*.[95] Minskningen av antalet förtroendevalda och de mer anonyma relationerna i de nya storkommunerna var konsekvenser som man från början varit medveten om. Den omfattande statsvetenskapliga forskning som bedrivits om de nya kommunerna har dock visat att det inte är berättigat att dra slutsatsen att den kommunala demokratin rent allmänt försämrats. Vad som emellertid står klart är att de svenska kommunerna starkt förändrats. Utvecklingen kan sammanfattas i fyra huvudtendenser.[96]

*1. Expansion.* Utbyggnaden av de kommunala uppgifterna var störst under 1960- och 1970-talen. Mellan 1965 och 1980 tredubblades verksamheten. De tunga delarna ligger inom social omsorg (socialtjänst, förskolor, äldreomsorg, missbrukarvård) och utbildning (grundskola, vuxenutbildning, större delen av gymnasieutbildningen samt kommunala högskolor).

*2. Partipolitisering.* I de gamla småkommunerna var partipolitik ovanlig. I många fall förekom gemensamma kandidatlistor vid fullmäktigevalen. Partierna saknade lokalpolitisk profil. Numera uppträder partierna nästan undantagslöst med kommunala handlingsprogram. Partipolitiseringen märks också inom kommunfullmäktige. Medan många beslut ti-

digare fattades under enighet går idag ett ökande antal frågor till partiskiljande omröstning. Fullmäktigeledamöterna ägnar numera längre sammanlagd tid åt partigruppsmöten än fullmäktigesammanträden. En form för kommunalt majoritetsstyre har blivit vanlig; en förändring av majoritetsläget i fullmäktige leder till "regeringsskifte" på ordförandeposterna i nämnder och styrelser och på kommunalrådsposterna. För väljarna har den ökade partipolitiseringen lett till ökad kunskap om kommunala frågor. Andelen väljare som är personligt bekanta med någon förtroendevald har, jämfört med de äldre småkommunerna, minskat. Partierna har inte kunnat öka sitt medlemsantal, tvärtom vänder sig fler medborgare till tjänstemännen än till politikerna för att påverka beslutsfattandet. Den viktigaste rollen för informationen om kommunala förhållanden spelas idag av massmedia: lokalradio och lokalpress.

*3. Professionalisering.* Tendenserna till ökad professionalisering märks på två plan, dels i förtroendemannauppdragets ändrade karaktär, dels i tjänstemännens ökade betydelse. Den tid när kommunerna sköttes som ett fritidsuppdrag är idag ett minne blott. Bland de valda kommunalpolitikerna har det utkristalliserats en grupp heltidsanställda *yrkespolitiker.* Sådana kommunalråd (i Stockholm borgarråd) finns idag i nästan alla kommuner. En stor del av berednings- och verkställighetsuppgifterna sköts numera av specialiserade *tjänstemän.* Den gamla lekmannaförvaltningen har, för att citera Strömberg och Westerståhl, definitivt "ersatts med en professionell tjänstemannaförvaltning".[97]

*4. Organisationsinflytande.* De senaste årtiondenas förändringar har inneburit att kommunernas styrelsesätt mer och mer kommit att anta rikspolitikens former. Den tilltagande sammanflätningen mellan offentligt och privat, tendenserna till korporatism, är också fullt märkbar på kommunal nivå.[98] De fackliga organisationernas inflytande har stärkts genom arbetsrättsreformerna. Ökat brukarinflytande i den kommunala förvaltningen leder till att de organiserade intressena får allt större möjligheter att påverka verkställigheten av kommunala beslut.

**Figur 2.4 Kriterier på en kommun**

1. Är en *juridisk person* (kan äga fast och lös egendom, ingå avtal, kära och svara inför domstol etc.)
2. Är inga frivilliga sammanslutningar utan *skapade av staten.* En kommun kan bildas eller upplösas endast genom beslut av regeringen.
3. Har alltid ett *territoriellt underlag.*
4. Medlemskapet i en kommun är *tvingande* när vissa fakta föreligger.
5. Har *beskattningsrätt.*
6. Är underkastad *viss statskontroll.*

Liksom statliga kan också kommunala uppgifter drivas i annan verksamhetsform än myndighetsformen. Man räknar med att det finns cirka 1200 kommunala företag drivna i privaträttslig form, merendels som aktiebolag eller stiftelse. Kommunalföretagens verksamhet ligger främst inom områdena bostäder, kommunikationer, energi, vattenförsörjning och renhållning.[99] Dessa företag har kommit i det förvaltningspolitiska blickfånget eftersom de återspeglar den centrala konflikten mellan effektivitet och demokrati. Skälet till att företagen drivs i privaträttslig form är nästan undantagslöst att denna form ansetts vara den mest flexibla och företagsekonomiskt mest effektiva. De kommunala företagen är inte underkastade kommunallagens bestämmelser eller andra författningar som reglerar de kommunala myndigheterna; det gäller exempelvis insyn för de förtroendevalda, kontroll och revision, straffrättsligt ansvar, möjlighet att överklaga beslut och handlingsoffentlighet. Olika utredningar har föreslagit särskilda regler med syfte att öka insyn och kontroll över de kommunala bolagen.[100] Förslagen har ännu inte lett till ändrade regler.

Verksamhetsformer som aktiebolag och stiftelse har också blivit en allt vanligare metod för flera kommuner att driva gemensam verksamhet på olika områden; som exempel kan nämnas de cirka 20 länstrafikbolagen. År 1983 fanns det 122 samarbetsorgan av privaträttslig natur mot 71 år 1979.[101] Det finns sedan gammalt en offentligrättslig form för mellankommunalt samarbete: kommunalförbund. Ett kommunalförbund liknar organisatoriskt en vanlig kommun; där finns fullmäktige, styrelse och eventuellt nämnder. Kommunalförbundet har inte egen beskattningsrätt, men har rätt att debitera medlemskommunerna för sina kostnader. På den tid då kommunerna var små användes denna form ofta för grannkommuner att lösa gemensamma uppgifter. Efter kommunsammanslagningarna finns det bara ett tjugotal kvar, t.ex. för vattenvård och kommunikationer. Kommunalförbundet har också kommit att betraktas som en relativt tungrodd arbetsform; bl.a. krävs en särskild fullmäktigeförsamling och länsstyrelsens godkännande. Numera har en mer flexibel variant av kommunalförbund införts. Fullmäktigetvånget har avskaffats och möjligheten öppnats att bilda kommunalförbund lett av en förbundsdirektion. Den nya formen kan beskrivas som ett slags mellankommunal nämnd med ställning som offentligrättslig juridisk person.[102] Den statliga kontrollen över tillkomst och upplösning slopas och ersätts av en offentlig registrering. Det från förvaltningspolitisk synpunkt intressanta är att försöket att åter popularisera kommunalförbundet är en tilltagande skepsis mot att en ökande del av den kommunala verksamheten drivs i aktiebolag och stiftelser. Stat-kommunberedningen ansåg "det vara ett allmänt intresse att kommunala angelägenheter inte i onödan överlämnas till bolag och andra privaträttsliga subjekt".[103]

**Figur 2.5 Kommuner och landsting**

| | Kommun | Landstingskommun |
|---|---|---|
| Antal 1986 | 284 | 23<br>(På Gotland, i Göteborg och Malmö sköter kommunen landstingets uppgifter.) |
| Grundläggande regler | Kommunallagen | Kommunallagen |
| Medlem | Kyrkobokförd, äger fast egendom eller taxerad till kommunalskatt | Medlem av kommun inom landstingskommun |
| Högsta beslutande organ | Kommunfullmäktige | Landstinget |
| Antal ledamöter | 31-71 beroende på storlek, Stockholm 101 | 31-101 |
| Valperiod | 3 år | 3 år |
| Röstberättigad | Kyrkobokförd i kommunen och fyllt 18 år. Utlänning som varit kyrkobokförd de senaste tre åren. | Samma som kommun |
| Obligatorisk, kommunallagsreglerad nämnd | Kommunstyrelse | Förvaltningsutskott |
| Obligatoriska, speciallags-reglerade nämnder | Byggnadsnämnd<br>Miljö- och hälsoskyddsnämnd<br>Socialnämnd<br>Skolstyrelse<br>Valnämnd | |
| Frivilliga, speciallags-reglerade nämnder, ex | Brandstyrelse<br>Trafiknämnd<br>Civilförsvarsnämnd | Hälso- och sjukvårdsnämnd<br>Tandvårdsnämnd<br>Social- och omsorgsnämnd<br>Utbildningsnämnd |
| Frivilliga, kommunallags-reglerade nämnder, ex | Fritidsnämnd<br>Kulturnämnd<br>Personalnämnd<br>Teknisk nämnd<br>Fastighetsnämnd<br>Gatunämnd<br>Renhållningsnämnd<br>Besvärsnämnd | Personalnämnd<br>Kulturnämnd<br>Central byggnadsnämnd<br>Besvärsnämnd |
| Heltidsanställd förtroendeman | Kommunalråd<br>(Stockholm borgarråd) | Landstingsråd |
| Lokala organ | Kommundelsråd<br>Distriktsnämnd<br>Institutionsstyrelse<br>Kommundelsnämnd | Särskilda nämnder för del av landstingskommun eller för en eller flera anläggningar (från 1986) |

| | *Kommun* | *Landstingskommun* |
|---|---|---|
| Genomsnittlig skattesats 1984 | 17,2 procent | 13,2 procent |
| Inkomster 1982: | | |
| - Kommunalskatt | 42 | 61 |
| - Statsbidrag | 25 | 18 |
| - Avgifter | 18 | 16 |
| - Övrigt | 15 | 5 |
| Summa | 100 % | 100 % |
| Kommunalförbund | 16 st mellan primärkommuner (regionplanering, kollektivtrafik m.m.) | 3 st mellan primärkommuner och landstingskommuner (kollektivtrafik, vårdskolor) |
| Kommunförbund | Svenska kommunförbundet | Landstingsförbundet |

Från förvaltningspolitisk synpunkt är förhållandet mellan stat och kommun av särskilt stort intresse. På 1800-talets gjordes, under inflytande av franska revolutionens idéer, en skarp åtskillnad mellan kommunens "egen" kompetens och de uppgifter som den ålades av staten. Den förra befogenheten var "naturligt" given, av privaträttslig karaktär, medan de senare uttryckte ett offentligrättsligt förhållande.[104] Idag har detta tänkesätt förlorat aktualitet. I stället förhärskar ett pragmatiskt synsätt. Den kommunala självstyrelsen har i ökande omfattning tagits i bruk som ett komplement till den statliga förvaltningsorganisationen. Kommunalrättskommittén uttryckte saken på följande sätt:

> "Lagstiftningsmakten står mycket fri, när det gäller att bestämma, om en samhällsuppgift skall skötas av kommunerna eller ej. Uppgifternas fördelning bestämmes utifrån rent praktiskt-administrativa överväganden. Härvid har det stundom visat sig vara lämpligt att lägga en uppgift på ett lokalt organ med lekmannainslag. Kommunerna har då ålagts uppgiften."[105]

Ibland når beskrivningarna av detta harmoniska förhållande mellan stat och kommun rent lyriska höjder. Lyss till länsdemokratiutredningens majoritet:

> "Erfarenheten visar att kommunerna förstått att utnyttja sin rörelsefrihet och att de i samverkan med staten kunnat åstadkomma resultat som eljest inte hade varit möjliga att uppnå. Den decentraliserade förvaltningen med dess uppgiftsfördelning på stat och kommun har överallt i landet givit utlopp åt en initiativkraft som inte kunde ha mobiliserats av staten ensam eller av kommunerna, om dessa lämnats att reda sig på egen hand utan stöd från statens sida."[106]

Den allmänna trenden under 1900-talet är att kommunerna kommit att ha hand om en allt större del av den offentliga förvaltningen.[107] Den snabba urbaniseringen kring sekelskiftet ställde kommunerna inför stora problem. Man tvangs upprätta stadsplaner, organisera vatten- och avloppshantering och söka bemästra de stora hälsovårds- och fattigdomsproblemen. Mellan 1875 och 1915 sjudubblades de kommunala utgifterna.[108] Första världskrigets försörjningsproblem och de ekonomiska kriserna under 1920- och 1930-talen ledde till en omfattande understödsverksamhet. Under andra världskriget svarade kommunerna för en viktig del av den lokala krishushållningen. Under decennierna efter kriget byggdes många av välfärdsreformerna upp på kommunal bas.

Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas emellertid inte enbart av en successiv kommunalisering. Utvecklingen har också gått i motsatt riktning. En del kommunala verksamheter har förstatligats, t.ex. vägväsendet, arbetsförmedlingen, uppbördsväsendet, polisen och åklagarväsendet. Det går inte att formulera något principiellt kriterium för att avgränsa de statliga från de kommunala uppgifterna. Praktiska skäl har i de enskilda fallen vanligen bestämt valet av huvudmannaskap. I förarbetena till den nya regeringsformen avvisades försöken att dra en precis gräns: "Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen."[109]

När det gäller den rättsliga regleringen kan man skilja mellan tre typer av kommunala uppgifter (i princip gäller samma för primärkommuner och landstingskommuner):[110]

1. En formellt fri sektor, reglerad endast i kommunallagen.
2. En obligatorisk sektor, reglerad genom specialförfattningar.
3. En frivillig sektor, reglerad genom specialförfattningar som skall följas om statsbidrag utgår.

Den första typen av verksamhet grundas på kommunallagens generalklausul: "Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter" (KL 1 kap. 4 §). Med stöd av denna bestämmelse svarar kommunerna för energiförsörjning, kommunikationer, parker, idrotts- och fritidsverksamhet, kulturverksamhet etc. Lagparagrafen är så allmänt formulerad att den inte ger någon materiell vägledning. Gränserna för den kommunala kompetensen har i stället satts dels genom uttalanden i förarbetena, dels genom en lång rad regeringsrättsutslag i besvärsärenden. Innehållet i denna rättspraxis kan sammanfattas i följande principer:[111]

- Lokaliseringsprincipen (uppgiften skall ha anknytning till kommunens område eller medlemmar).
- Förbud att ge understöd åt enskild (om det inte på särskild grund är tillåtet).

- Förbud att driva näringsverksamhet (om det inte på särskild grund är tillåtet).
- Likställighetsprincipen (vissa kommunmedlemmar får inte obehörigen gynnas eller missgynnas).
- Objektivitetsprincipen (beslutsmakten får ej användas för ovidkommande syften).
- Självkostnadsprincipen (avgifter får ej överskrida kostnaderna).
- Förbud mot beslut med retroaktiv verkan.

I en del fall har riksdagen ansett att kommunerna bör få bedriva en viss verksamhet trots att denna i rättsfall ansetts ligga utanför den kommunala kompetensen. Riksdagen har då stiftat s.k. särlagar, som på konkreta punkter utvidgat den kommunala kompetensen. Sådana lagar finns för bostadsförsörjning, bistånd till utländska studerande, turistväsendet, kommunalt partistöd, sysselsättning för handikappade, tjänsteexport, internationell katastrofhjälp och bojkottåtgärder mot Sydafrika. Enligt ett utredningsförslag skall dessa bestämmelser inarbetas i kommunallagen.[112] Vilken lagteknisk lösning som än väljs är det ändå riksdagen som ytterst fixerar den kommunala kompetensens gränser.

Särskilt omdebatterad är frågan om förhållandet mellan kommunerna och näringslivet. Företagsnedläggningar och krav att skapa ny sysselsättning har ofta medfört en stark press på kommunerna. Det rör sig här om frågor där enigheten vanligen är stor: fullmäktiges partier, kommunstyrelsen, facket, näringslivet och lokalpressen står ofta samlade bakom kraven på kommunala insatser. Vilka möjligheter har då en kommun att engagera sig i näringslivsverksamhet? Rättsläget har sammanfattats på följande sätt:[113]

- Kommunerna har rätt att driva näringsverksamhet för att fylla gemensamma uppgifter, t.ex. hamnar, flygplatser, el-verk, vaverk och bussbolag. Verksamhetsformen — kommunal nämnd, bolag eller annat organ — är av underordnad betydelse.
- När det gäller näringslivet i snäv mening (varu- och tjänsteproduktion) är huvudregeln klar: kommunen får inte stödja enskilda företag. Denna regel har dock vissa undantag.
- En kommun får vidta åtgärder som syftar till att allmänt främja näringslivets utveckling i kommunen. Kommunen får exempelvis ställa iordning byggklara industriområden och tillhandahålla industrilokaler med plats för flera företag.
- I nödsituationer, t.ex. vid en allvarlig sysselsättningskris, kan kommunen eller landstingskommunen ha extraordinära befogenheter att ingripa med särskilda stödåtgärder.

De rättsliga förutsättningarna för en aktiv kommunal näringspolitik är idag således relativt begränsade. Men från statens sida ställs ökade krav

på kommunalt ansvar för industri och sysselsättning. Under 1980-talet har såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar markerat att det politiska ansvaret för näringslivets utveckling till viss del ligger på den kommunala nivån. Kommunerna har härigenom hamnat i "ett näringspolitiskt dilemma".[114] Kommunerna har mött denna näringspolitiska utmaning genom en serie åtgärder:[115]

- Effektiviserad och "obyråkratisk" handläggning.
- Anpassning av lokal infrastruktur. Företags nyetablering och ombyggnad påverkar markanvändning, gatubyggnad, bostadsbyggande och utformning av kommunal service.
- Kontakt med myndigheter. Kommunen hjälper till med tillstånd och stödansökningar, uppvaktar och försöker påverka regeringen och centrala myndigheter.
- Stöd till produktutveckling, framför allt till uppfinnare och små innovativa företag.
- Goda kontakter med näringslivet genom t.ex. informationsträffar, företagsbesök och partssammansatta organ.
- Lokala utvecklings- och investmentbolag.
- Industriella samverkansprojekt mellan kommun, företag, länsstyrelse och utvecklingfond.
- Industrilokaler och industrimark.
- Upphandling. Inom ramen för upphandlingsreglementet kan kommunen lägga ut beställningar för att stödja lokala företag.
- Konsultverksamhet. Kommunen kan anställa eller anlita konsulter för marknadsföring, redovisning, investeringar etc.
- Finansiellt stöd såsom borgensåtaganden, förlustgarantier, ägarengagemang och startbidrag (ofta i förtäckt form via hyressubventioner).
- Lokaliseringsåtgärder: "går i dagligt tal under benämningen 'raggning'".[116] Numera sker det ganska sällan att ett företag kan lockas att flytta från en kommun till en annan. Kampen har i stället hårdnat om nyetableringar inom spjutspetsbranscher som elektronik och medicinsk teknik.
- Lokal mobilisering: "starta eget"-kampanjer, idéjakter osv.

Kommunernas näringspolitiska insatser ligger inte sällan över gränsen för den kommunala kompetensen. Ofta arbetar man efter principen "allt är lagligt så länge ingen överklagar".[117]

Diskussionen om den kommunala kompetensen gäller alltså omfattningen av den frivilliga sektorn i kommunernas sysslor. Ser man till hela den kommunala verksamheten utgör denna dock en mindre del. De ekonomiskt och personellt mest omfattande uppgifterna ligger numera inom den specialreglerade sektorn. Av kommunernas och landstingskommunernas utgifter är 75-80 procent föranledda av statliga ålägganden.[118] Att tala om "kommunal självstyrelse" är därför i viss mening vilseledande. Vad gäller den större delen av sin verksamhet har en kommun inget reellt val. Den kan inte avstå från uppgiften, möjligen välja att utföra den

på något olikartat sätt och — om de ekonomiska förutsättningarna nu skulle föreligga — erbjuda en standardnivå som överstiger den av staten påbjudna. Denna utveckling har lett till att danska forskare velat karaktärisera kommunerna i sitt land — vilka genomgått en förändring liknande de svenska — som präglade mindre av lokal själv*styrelse* utan mer av lokal själv*förvaltning.*[119]

Sedan tillväxtens och den kommunala expansionens tid ebbade ut under 1970-talet har det förvaltningspolitiska debattläget blivit ett annat. Nyckelbegrepp som utbyggnad, kommunsammanslagningar och planering har ersatts av paroller som sparsamhet, resursutnyttjande och omprövning. De konkreta åtgärderna på det kommunala området kan sammanfattas under två rubriker.

*1. Avreglering.* Statens detaljkontroll över kommunerna minskar, kommunerna ges större möjlighet att själva organisera sina uppgifter. (Till denna fråga blir det anledning att återkomma under avsnittet om decentralisering och i ett följande kapitel.)

*2. Utgiftsminskning.* Direktiven till stat-kommunberedningen är karaktäristiska: "Syftet med översynsarbetet bör främst vara att föreslå förändringar i det statliga regelsystemet som leder till effektivitetshöjningar och kostnadsreduceringar i den kommunala verksamheten."[120]

Den *statliga styrningen och kontrollen* av kommunerna utövas på ett flertal sätt.[121]

*1. Lagstiftning.*

*Regeringsformen* fastslår den allmänna principen om den kommunala självstyrelsen, att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Föreskrifter om kommunindelning samt kommunernas organisation, verksamhetsformer, befogenheter och ålägganden fattas genom lag. De närmare reglerna för den kommunala självstyrelsen ges i *kommunallagen.* De obligatoriska uppgifter som staten ålagt kommunerna finns i olika *speciallagar.* De för primärkommunerna viktigaste är byggnadslagen, miljö- och hälsoskyddslagen, skollagen och socialtjänstlagen. Landstingskommunernas verksamhet regleras främst av hälso- och sjukvårdslagen, folktandvårdslagen och omsorgslagen. Dessa författningar innehåller mål för verksamheten och bestämmelser om hur denna skall organiseras. Speciallagarna varierer i precisering; vissa är relativt detaljerade, andra är mer allmänna. Trenden är att lagstiftningen blir mer och mer generell. Socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen är exempel på s.k. ramlagar.

De nämnder som ansvarar för uppgifter enligt specialförfattningarna är relativt oberoende i förhållande till kommunens beslutande organ. Ledamöterna utses visserligen av fullmäktige respektive landstinget, men varken det beslutande organet eller kommunstyrelse respektive förvalt-

ningsutskott har någon befälsrätt över dessa nämnder. Många gånger är beroendet av statliga — centrala och regionala — myndigheter såpass stort att de specialreglerade nämnderna i realiteten fungerar som statliga lokalorgan.

*2. Statliga myndigheters föreskrifter.*
Särskilt i de fall kommunerna ålagts uppgifter genom allmänna ramlagar har den statliga normgivningen kommit till uttryck i föreskrifter, anvisningar och råd från statliga myndigheter. Dessa regelverk är ofta mycket detaljerade. Men den allmänna tendensen under senare år har varit att minska den statliga detaljstyrningen av kommunerna. Några exempel på ansträngningar i denna riktning:
- Allmänna verksstadgan innehåller numera ett allmänt direktiv till statsmyndigheterna: "En minskad detaljkontroll av kommuner och landstingskommuner skall eftersträvas" (4 §).
- Den s.k. begränsningskungörelsen från 1970 (som skärpts 1977 och 1980) förhindrar att myndigheter utan regeringens tillstånd ålägger kommuner och landsting uppgifter som är kostnadshöjande.
- Flera kommittéer (statskontrollkommittén 1977, stat-kommungruppen 1980 och stat-kommunberedningen 1983) har lagt fram förslag om minskad statlig detaljkontroll.
- I det s.k. frikommunförsöket har nio kommuner och tre landstingskommuner fått dispens från vissa statliga föreskrifter.[122]

*3. Statsbidrag.*
Statsbidragen till den kommunala sektorn svarar för drygt en femtedel av statsutgifterna (exkl. statsskuldräntor). Budgetåret 1984/85 utbetalades drygt 60 miljarder kronor till kommunerna.[123] De *allmänna bidragen* utgår som skatteutjämningsbidrag och saknar förbehåll beträffande medlens användning. Skatteutjämningsbidrag går i första hand till kommuner med svag skattekraft (litet antal skattekronor per invånare), men 1983 fick 260 kommuner någon del av skatteutjämningsbidraget. De *specialdestinerade bidragen* går dels till de obligatoriska uppgifter som staten ålagt kommunerna, dels till verksamhet som staten vill stimulera. Huvuddelen av de specialdestinerade bidragen till primärkommunerna — 55 procent — går till undervisning (grundskola, gymnasium och vuxenutbildning). En annan stor del — cirka 25 procent — går till socialtjänsten. Inom landstingen går den allra största delen till hälso- och sjukvården.[124] Inalles finns det ungefär 90 olika möjligheter för kommuner och landsting att få statliga bidrag.[125] Några få exempel, förutom de redan nämnda: beredskapsarbete, kollektivtrafik, folkbibliotek, energibesparande åtgärder, kommunal högskoleutbildning, flyktingbistånd och räddningstjänst. Statsbidragsbestämmelserna ger en möjlighet för staten att styra och kontrollera kommunerna. Om kommunen inte uppfyller villkoren kan den mista bidraget eller t.o.m. bli återbetalningsskyldig.

En stor del av statsbidragen till kommunerna har automatiskt räknats upp med hänsyn till kostnadsutvecklingen. I ansträngningarna att minska tillväxten i statens utgifter ingår olika försök att minska bidragen till kommunerna. Statsbidragen till barnomsorg och social hemhjälp reviderades 1983. Det pågår också ett arbete på att ersätta de många specialdestinerade bidragen med mer schabloniserade ersättningar. Sedan 1978 tillämpas en sådan modell för stödet till grundskolan. Dessa förändringar ligger helt i linje med de allmänna strävandena att minska den statliga detaljregleringen och ge ökat utrymme åt lokala initiativ.

*4. Samhällsplanering.*
Den offentliga expansionen under 1960- och 1970-talen ägde rum under en alltmer elaborerad samhällsplanering. För kommunernas del har detta inneburit skyldighet att upprätta planer inom olika områden. Exempel på sådan obligatorisk sektorsplanering är bostadsförsörjningsprogram, trafikförsörjningsplaner, energiplaner, barnomsorgsplaner, skyddsrumsplaner, omsorgsplaner och beredskapsplanläggning.[126] Inom vissa områden är sådana sektorsplaner villkor för statsbidrag.

I den allmänna jakten på förenklingar och besparingar har det väckts förslag om att ändra den kommunala planeringen. I de tidigare nämnda frikommunförsöken har de deltagande kommunerna givits möjlighet att pröva friare former för den kommunala planeringen.

*5. Underställningsskyldighet.*
Vissa kommunala beslut måste underställas en statlig myndighet (i regel länsstyrelsen eller regeringen) för godkännande innan de blir gällande. Prövningen gäller inte endast beslutets laglighet utan också dess lämplighet. Ogillar den statliga myndigheten beslutet återförvisas det till kommunen.

Underställning var tidigare en mycket vanlig form för statskontroll över kommunerna. Fram till i början av 1900-talet fungerade länsstyrelsen genom den vidsträckta underställningsskyldigheten i praktiken som landstingets verkställande organ.[127] Med kommunsammanslagningarna och den kommunala tjänstemannakårens professionalisering har behovet av statlig överprövning minskat. På många områden har kommunerna numera tillgång till minst lika stor expertis som länsstyrelser och ämbetsverk. Undan för undan har därför antalet underställningspliktiga beslut minskats. I vissa specialförfattningar finns dock en del sådana kvar. Exempel härpå är kommunal brandordning, lokal ordningsstadga, stads- och byggnadsplaner, reglemente för folkhögskolor samt omsorgsplan för särskola.

*6. Allmän tillsyn.*
I instruktioner för flera statliga myndigheter ingår uppgiften att utöva tillsyn över hur kommuner och landsting sköter sina ålägganden. Exem-

pel på sådana områden är skolväsendet (SÖ och länsskolnämnderna), bostäder (bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna), byggnads- och planväsende (statens planverk och länsstyrelserna) och miljövård (naturvårdsverket och länsstyrelsen). En allmän tillsyn över en rad kommunala verksamheter utövas av länsstyrelserna.

En kartläggning av de viktigaste tillsynsbestämmelserna visar att det finns ungefär 50 lagar, som rör relationen stat-kommun. Ett 25-tal statliga myndigheter har någon form av tillsynsansvar över kommunerna.[128] Enbart landstingens hälso- och sjukvård är föremål för tillsyn enligt minst ett dussintal lagstiftningskomplex.[129] Inspektionsresorna har en ganska stor omfattning; man räknar med att var tredje tjänsteresa i statsförvaltningen görs av en tjänsteman i kontrollverksamhet.[130] En typ av tillsyn gäller kontroll av efterlevnaden av lagar som avser att skydda liv och hälsa; exempel härpå är miljöskyddslagen och arbetsmiljölagen. Sanktionsmöjligheterna är här relativt omfattande: krav på tillträde och undersökningar, polishandräckning, förelägganden, förbud, åtal, vite, straffavgifter o.dyl. Dessa lagar gäller vanligen såväl offentliga som enskilda huvudmän.[131]

En annan form av tillsyn har att göra med en mer allmän uppföljning av att de politiska målen med en verksamhet uppfyllts. De förändrade relationerna mellan stat och kommun har inneburit att denna tillsynstyp har blivit allt vanligare. Den kommunala kompetensen har förstärkts och den statliga detaljregleringen minskat. De centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter har förskjutits från verkställighet till rådgivning. Det kanske mest belysande exemplet är socialstyrelsen. Med socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen lades den största delen av verksamhetsansvaret över på primärkommuner respektive landstingskommuner. Socialstyrelsen anser numera att dess tillsyn är "övergripande och inriktas på kunskapsutveckling, kunskapsförmedling och rådgivning".[132]

Justitieombudsmannens granskningsområde gäller inte bara statliga utan också kommunala myndigheter (dock ej ledamöter i fullmäktige och landsting). JO kan inte ändra ett kommunalt beslut, men har möjlighet att väcka åtal mot den som begått fel, göra erinran mot beslutet eller ett principuttalande. Även justitiekanslern utövar tillsyn över de kommunala myndigheterna. JO:s och JK:s rätt att granska kommunerna har dock föga praktisk betydelse. Om JO och JK, se vidare kapitel 6.

*7. Besvärsinstitutet.*

De två formerna för besvär över kommunala beslut (kommunalbesvär och förvaltningsbesvär) behandlas närmare i kapitel 6. Den förvaltningsrättsliga prövningen av kommunala beslut innebär i första hand ett skydd för enskilda intressen. Besvärsförfarandet kan därför inte betraktas som ett direkt statligt styrinstrument över kommunerna, däremot naturligtvis som ett kontrollinstrument för medborgarna. Indirekt kan besvärsinstitu-

tet emellertid få betydelse för den statliga regleringen av kommunerna. Ett exempel är de tidigare nämnda särlagarna, genom vilka kommunernas allmänna kompetens på några punkter vidgats.

Den allmänna principen om kommunal självstyrelse begränsas alltså av en tämligen omfattande arsenal av instrument med vilka staten kan ingripa i den kommunala verksamheten. Spänningen mellan riksintresse och lokalt självbestämmande har inte minst kommit till uttryck i frågan om kommunernas ekonomi. Under 1970-talets senare hälft blev det ett viktigt inslag i regeringarnas ekonomiska politik att begränsa de kommunala utgiftsökningarna. Vilka möjligheter har då regering och riksdag att lägga restriktioner på kommunerna? Dessa kan ju hänvisa till regeringsformens stadgande om fri kommunal beskattningsrätt. Två statsvetare har undersökt huruvida ett skattetak skulle vara förenligt med grundlagen. De fann att regering och riksdag i princip har rätt att sätta sådana ramar för den kommunala ekonomin. Regeringsformens bestämmelse om den kommunala beskattningsrätten är endast ett principstadgande. Men de konstaterade också att "ett skattetak liksom andra regleringar av kommunernas verksamhet innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen".[133]

Den långa listan över de rättsliga möjligheter som staten har för att kontrollera kommunerna ger emellertid en ensidig bild. I vissa fall har kommunerna givits laglig möjlighet att sätta stopp för statliga åtgärder. Denna vetorätt innebär att en kommun genom avstyrkande yttrande kan förhindra tillståndsgivning. Det gäller bl.a. länsstyrelsernas utskänkningstillstånd, polistillstånd för användning av allmän plats (allmänna ordningsstadgan) och vissa planärenden (byggnadslagen).[134]

Beskrivningen av de rent rättsliga förhållandena mellan stat och kommun är emellertid vilseledande i ett annat avseende. Ser man till det rent formella kompetensområdet täcker staten såväl den centrala, regionala som den lokala nivån, medan kommunen är begränsad till lokalnivån. I det praktiska politiska livet är gränserna inte lika klara. Kommunerna fungerar i hög grad politiskt utslagsgivande även på den centrala nivån. Under tvåkammarsystemet fanns rent av en konstitutionell koppling mellan kommunalt och nationellt; första kammarens ledamöter valdes av landstingen och fullmäktige i de landstingsfria städerna. Den svenska riksdagens ledamöter består även idag till stor del av personer som haft eller fortfarande har kommunala förtroendeuppdrag. Konstruktionen med gemensam valdag vägleddes också av tanken på "det kommunala sambandet".

För det kommunala inflytandet på den centrala nivån spelar kommunförbunden en utomordentligt stor roll.[135] Svenska kommunförbundet, som organiserar samtliga 284 kommuner, har cirka 1100 anställda. Landstingsförbundet har cirka 200 anställda. De två kommunförbunden bedriver en omfattande rådgivnings-, utbildnings- och serviceverksamhet rik-

tad mot sina medlemmar. Kommunförbundens rekommendationer har spelat en betydelsefull roll för den relativt stora enhetlighet som utmärker skötseln av dagens svenska kommuner. Särskilt viktig är förbundens insatser vad gäller formerna för ekonomisk redovisning och revision. Vad som i detta sammanhang är av speciellt intresse är de fall kommunförbunden agerar utåt som representant för sina medlemmar. En del av denna utåtriktade verksamhet gäller de centrala avtalsförhandlingarna. En annan del rör kontakten med riksdag, regering och statliga förvaltningsmyndigheter. Kommunförbunden har, som andra stora intresseorganisationer, rika möjligheter att delta i den politiska beslutsprocessen, genom representation i utredningar och andra offentliga organ, remissyttranden, framställningar, informella underhandskontakter, överläggningar och förhandlingar.

Många offentliga beslut — gymnasiereformen 1964 och det förändrade huvudmannaskapet för mentalsjukvården 1967, för att bara nämna två exempel — har föregåtts av överläggningar mellan kommunförbund och departement. Under de senaste årens försök att dämpa de offentliga utgifterna har regeringarna sökt få kommunerna att "frivilligt" avstå från utgiftsökningar. Svenska kommunförbundets nuvarande förbundsdirektör sammanfattade redan 1973:

> "... de båda förbunden åtar sig att rekommendera kommunerna att följa de riktlinjer man vid departementsöverläggningarna nått fram till. Den praktiska verkan härav blir densamma som skulle uppstått vid en strikt författningsreglering av ansvars- och kostnadsfördelningen. I detta fall kan man inte tala om 'lagstiftning genom förhandling', som kommunförbundens liksom vissa andra organisationers agerande ibland kan ge exempel på. Här bör man snarare tala om 'undvikande av lagstiftning tack vare förhandling'."[136]

### *2.3.8 Privatisering*

Frågan om den offentliga förvaltningens verksamhetsform ställs på sin spets i debatten om privatisering. Denna diskussion är ingalunda ny. En av de viktigaste konfliktlinjerna i de moderna demokratierna rör graden av offentlig kontroll av ekonomin, motsättningen mellan planhushållning och marknadshushålling. Särskilt i de länder där staten givits en mer betydande roll som ägare av företag har den partipolitiska striden ofta varit hård. England och Frankrike är två exempel där vänsterregeringar nationaliserat privatägda industrier och högerregeringar privatiserat nationaliserade företag.

Sedan den senare delen av 1970-talet har privatiseringsdiskussionen kommit att gälla mer än graden av statskontroll över näringslivet. Konservativa partier har i flera västländer nått regeringsmakten på program

som krävt att en betydande del av de uppgifter som åvilat offentliga organ skall överföras till privata huvudmän. Produktionen av en viss tjänst borde, enligt denna tanke, inte avgöras genom kollektiva beslut utan av marknaden.

Skälen för och emot privatisering är av högst skiftande art. Med en stark sammanfattning av argumenten kan man ändå fånga debattens huvuddrag under några rubriker.[137]

Som skäl för en privatisering har inte minst anförts vissa brister som anses vidlåda tjänsteproduktion i offentlig regi:

*1. Offentlig tjänsteproduktion är inte optimal.* Under marknadsmässiga betingelser uppnås en balans mellan utbud och efterfrågan. När prisbildningsmekanismen sätts ur spel måste beslut om produktionens omfattning fattas på politisk och administrativ väg. Den reella efterfrågan återspeglas dåligt. Politiker och väljare undervärderar kostnaderna. Producentintressena får för stort inflytande; det produceras för mycket.

*2. Offentig tjänsteproduktion är inte effektiv.* Frånvaron av konkurrens innebär att det saknas incitament för att höja effektiviteten i offentliga organ med monopolställning. Onödigt stora resurser används för att nå ett visst resultat.

*3. Offentlig tjänsteproduktion är standardiserad.* Politiska och administrativa beslut om produktionens inriktning sker ofta schablonartat. Marknaden förmår bättre spegla skiftande preferenser hos olika människor. Offentlig tjänsteproduktion innebär ofta dålig anpassning mellan behov och produkt.

Argumenten *mot* privatisering har ofta gått ut på att framhäva att den offentliga verksamheten till stor del är speciell, att den offentliga tjänsteproduktionen inte går att jämföra med vilken varuproduktion som helst.

*1. Kollektiva nyttigheter.* En del nyttigheter är av särskilt slag: de kan åtnjutas av "fripassagerare". Att en konsument tar en sådan nyttighet i bruk innebär inte att andras möjligheter att åtnjuta den minskar. Som exempel på sådana kollektiva nyttigheter (public goods) brukar ofta anges försvar. En marknad förmår inte frambringa en optimal mängd sådana nyttigheter, därför måste ansvaret överlåtas på kollektiva organ. Problemet är naturligtvis att konkret avgränsa vilka nyttigheter som har denna, i strikt ekonomisk mening, kollektiva karaktär.

*2. Fördelningspolitik.* Syftet med den offentliga politiken på olika områden behöver inte sammanfalla med utfallet av en marknadslösning. Avsikten kanske är att *utjämna* skillnader, mellan generationer, mellan fattiga och rika, mellan friska och sjuka osv. Att enbart låta betalningsförmåga vara utslagsgivande skulle leda till standardolikheter som inte är acceptabla från social synpunkt.

*3. Paternalism.* Offentlig politik kan vara uttryck för bristande tilltro till medborgarens egen förmåga att bedöma sina behov och att värdera kvaliteten i det utbud de ställs inför. Genom offentlig produktion ställs

förmåner gratis till medborgarnas förfogande. På detta sätt påverkas medborgarnas konsumtionsmönster genom medvetna politiska beslut.

Det rör sig alltså om skiftande typer av argument som framförts för och emot privatisering. Nu är det emellertid långt ifrån uppenbart vad som exakt menas med privatisering. Begreppet bör preciseras.[138] Arbetsfördelningen mellan offentligt och privat kan bestämmas i åtminstone tre olika avseenden:

1. Vem *tar initiativet* till att en viss nyttighet skall framställas? I den rena marknadsmodellen är det den enskilde konsumenten, som via sitt val mellan konkurrerande produkter bestämmer att en viss vara kommer att produceras. Med offentligt initiativ avses att det ligger ett kollektivt, politiskt beslut bakom valet att tillhandahålla en viss nyttighet.
2. Vem *producerar* nyttigheten? Också här kan man tänka sig två fall, ett privat bolag eller ett offentligt organ. Men det finns också andra tänkbara alternativ: enskilda, föreningar, kooperativ etc.
3. Vem *betalar* nyttigheten? Distinktionen privat-offentlig innebär här att antingen betalar den som åtnjuter en vara själv kostnaden eller också finansieras nyttigheten kollektivt, via skatter. En privatisering i detta avseende skulle alltså innebära att en anslagsfinansierad nyttighet i stället avgiftsfinansierades. Blandformer kan naturligtvis tänkas; barndaghemmen finansieras av en kombination av kommunalskatter, statsbidrag (statlig skatt) och avgifter.

Denna precisering visar att privatiseringsbegreppet inte är endimensionellt. Man kan urskilja två fall när de tre kriterierna sammanfaller. I en ren marknadsorganisering tar konsumenten initiativet, en privat firma producerar och konsumenten betalar. I en helt kollektiv modell, t.ex. offentliga "gratis"-tjänster av typ obligatorisk skola, är såväl initiativ, produktion som finansiering offentlig. Men det finns också flera andra tänkbara kombinationer.

- *Anbudsförfarande* innebär att ett offentligt organ tar initiativet och finansierar, men låter en privat entreprenör utföra produktionen. Ofta låter man olika entreprenörer konkurrera om uppgiften. Särskilda regler för upphandling preciserar formerna för hur offentliga organ köper varor och tjänster.
- En modell som på alla tre punkter är motsatt anbudsförfarandet innebär att konsumenten tar initiativ och betalar, men att ett offentligt organ utför produktionen. Det rör sig i detta fall om *avgiftsfinansiering* av offentlig service. Exempel härpå är postbefordran och utfärdande av pass.

- En modell som kan kallas *självförvaltning med inkomstöverföring* innebär att initiativ och produktion är privat, medan finansieringen är offentlig. En teknisk lösning är ett kupongsystem ("vouchers"), som berättigar medborgaren till viss typ av service (utbildning, sjukvård etc). Tanken är att få till stånd konkurrerande utbud, men undvika att skillnader i betalningsförmåga leder till orättvist utnyttjande av servicen.
- Valfrihet mellan olika offentliga institutioner kan åstadkommas genom att produktion och finansiering görs offentlig, men att initiativet överlåts på konsumenten. Exempel på sådant *fritt brukarval* skulle kunna vara att låta individerna välja mellan vilket sjukhus, daghem eller skola de vill utnyttja.

Kombinationsmöjligheterna är många och blir ännu flera om även blandformer tas i beaktande. Poängen är att "privatisering" kan ta sig många konkreta uttryck.

Ett uppmärksammat förslag till privatisering framfördes 1983 av två konsulter inom Svenska Managementgruppen om att driva barndaghem i privat regi. Företaget Pysslingen Förskolor AB bildades som ett dotterbolag till Electrolux. Tanken var att företaget skulle driva daghemmet med krav på effektivitet och flexibilitet, men att kommunen skulle bestämma bl.a. taxa, köordning, placering och ersättning. Den politiskt centrala frågan blev om ett privat daghem drivet i vinstsyfte skulle kunna få statsbidrag på samma villkor som de kommunala daghemmen. En intensiv pressdebatt föregick riksdagsbeslutet i juni 1984.[139] Anhängarnas argument gick inte minst ut på att ett privat daghem skulle kunna pressa kostnaderna (genom bl.a. lägre personaltäthet och billigare lokaler), förbättra servicen och öka valfriheten för den enskilde. Motståndarna anförde dels rättviseargument (betalningsförmågan skulle bestämma fördelningen av barnomsorg, daghemmen skulle endast placeras i områden utan sociala problem), dels farhågor över försämringar i den sociala servicen. Ståndpunkterna följde starkt partilinjerna. Mot den borgerliga oppositionen antog riksdagen den socialdemokratiska propositionen. Affärsmässigt drivna daghem gavs inte statsbidrag.[140]

De rättsliga regler som begränsar en kommuns möjligheter att privatisera delar av sin verksamhet är ibland svårtolkade. En obligatorisk uppgift som regleras i speciallag får i princip inte överlåtas på ett privat företag eller en privatperson. För frivilliga (kommunallagsreglerade) uppgifter är möjligheterna större. Funktioner såsom renhållning, färdtjänst och skolskjutsar kan överlåtas på privat huvudman. När det gäller förvaltningsuppgifter som har karaktär av myndighetsutövning anses gränsen snävare. Rent allmänt är det lättare att lägga över uppgifter på frivilliga föreningar och kooperativ (för att driva t.ex. fritidsgård och daghem) än att överlåta uppgift på ett kommersiellt företag.[141]

De flesta förslag till privatiseringar i Sverige har hittills avsett primärkommunal och landstingskommunal verksamhet. Det har gällt bl.a. entreprenad av kommunal teknisk service såsom sophämtning och renhållning. Inom sjukvården har debatten varit särskilt intensiv om sjukvårdsersättningen till de privatpraktiserande läkarna. Hittills har privatiseringsdiskussionen mest handlat om producentrollen. På flera områden kräver privata intressenter att få överta offentliga uppgifter på entreprenad. De borgerliga partierna har också föreslagit att vissa statliga bolag och delar av affärsverken privatiseras.

## 2.4 Organisationsform

Så snart en förvaltning utgörs av fler än ett organ och organen av fler än en person (kollektivorgan) uppstår problemet om relationerna *mellan* och *inom* organen. Termen *organisationsform* används här som samlande beteckning för förvaltningsorganens inre gestaltning. Inom organisationsteorin har olika modeller utvecklats för att beskriva organisationen inom företag, intresseorganisationer, offentlig förvaltning etc. För den offentliga förvaltningen är det en organisationsform som framför allt är aktuell: den hierarkiska modellen.

En hierarki innebär att det finns någon form av beroende, en asymmetrisk relation, mellan organ. En rent hierarkisk modell kan åskådliggöras med en pyramid: underlydande organ är beroende av högre organ och överst finns ett högsta beslutande organ. Mellan organ på olika nivåer råder ett förhållande av *subordination*, mellan organ på samma nivå kan finnas olika former av *koordination.*

Den hierarkiska modellen skall ses som en teoretisk stilisering, som en idealtyp. Verkliga förvaltningsorganisationer kan uppvisa större eller mindre avvikelser från den teoretiska modellen. Den rena ordergivningens linje kan t.ex. brytas av sidoordnade stabsorgan med rådgivande funktion; sådan s.k. linje-stabsorganisation är vanlig inte minst i amerikansk förvaltningstradition. Det finns också flera varianter av hierarkisk ordning, beroende på vilken typ av relation som råder mellan de olika nivåerna. Ett organ kan leda ett annat på ett flertal sätt: bindande föreskrifter, oförbindande opinionsyttringar, inrättande av tjänster, tillsättning och entledigande av personal, ansvarsutkrävande, fördelning av finansiella medel, ändring av beslut, underställning etc.[142] Ett exempel är *militären,* där subordinationsförhållandet kännetecknas av befälsrätt/ordergivning med motsvarande lydnadsplikt för underordnad. En annan typ av hierarki representeras av *domstolarna.* Varje instans tolkar här självständigt lagen. Den hierarkiska principen kommer till uttryck i möjligheterna för högre instans att ändra beslut fattade av lägre instans.

Den hierarkiska organisationsprincipen kan tillämpas på såväl relationerna inom som mellan organ. I det följande behandlas närmast de

statliga förvaltningsorganens interna organisation. Därefter blir det tillfälle att diskutera några principproblem om förhållandet mellan olika organ; det gäller främst frågan om ämbetsverkens självständighet och decentraliseringsproblemet.

### *2.4.1 Statsdepartementen*

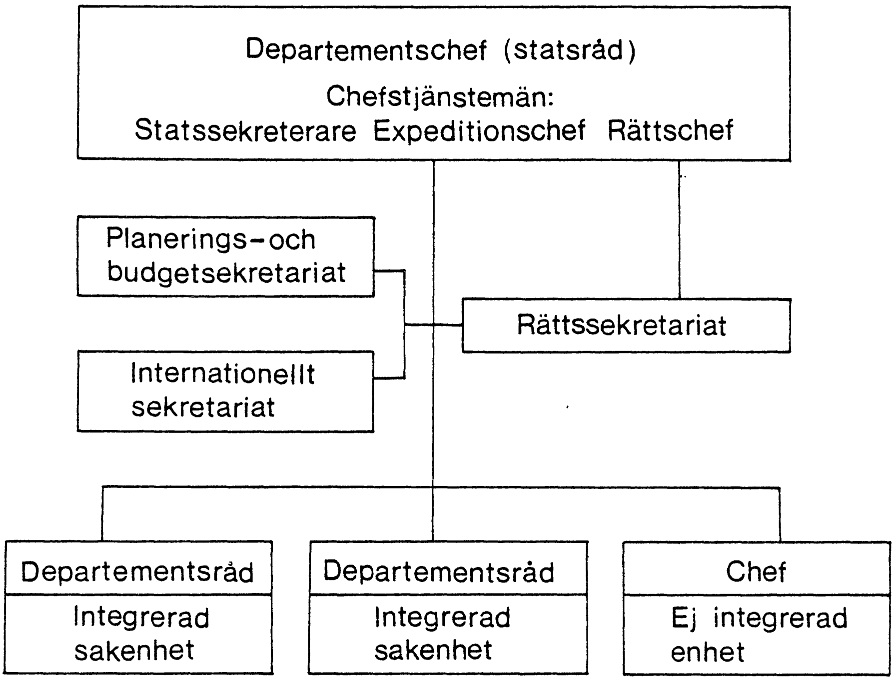
Departementen har, som tidigare nämnts, sitt ursprung i det gamla kansliet. Ännu idag märks det historiska arvet i namnet *regeringskansliet* (före den nya grundlagen "Kungl. Maj:ts kansli"), som enligt RF 7 kap. 1 § har till uppgift att bereda regeringsärenden. De olika departementen bör inte ses som separata myndigheter, utan som organisatoriskt skilda avdelningar inom ett regeringens stabsorgan. Till regeringskansliet hör också statsrådsberedningen samt regeringskansliets förvaltningskontor. Bestämmelserna om departementens interna organisation finns samlade i departementsförordningen.[143] Makten över departementens organisation ligger hos regeringen; när det gäller förändringar med budgetmässiga konsekvenser krävs emellertid också riksdagens medgivande.

Departementalreformen 1840 innebar att kansliet indelades i sju expeditioner med en expeditionschef som högste tjänsteman. Huvuddelen av arbetet utgjordes till en början av protokollföring och expedition. Efterhand kom arbetet med beredning av ärenden att öka och expeditionschefens uppgifter blev alltmer betungande. År 1918 uppdelades flertalet departement i två avdelningar. *Statssekreteraren* fick hand om planering och allmänna politiska riktlinjer, *expeditionschefen* handläggning av löpande ärenden och tillämpningsfrågor. Från slutet av 1930-talet tillkom dessutom särskilda rättsavdelningar med uppgift att utarbeta lagar och andra förordningar. Efter hand blev det uppenbart att den gamla tudelningen i en statssekreterar- och en expeditionschefsavdelning inte var ändamålsenlig. Gränsen dem emellan var ofta flytande och den expanderande offentliga sektorn innebar att planeringsverksamheten inom departementen förstärktes. Konsekvensen blev att arbetsbelastningen på statssekreterarsidan ökade starkt.

En genomgripande omorganisation av departementen genomfördes 1965. Den gamla separeringen av "politik" och "löpande förvaltningsärenden" ersattes av en indelning i sakområden. Ledordet var "integration": "Med en integrerad organisation får man för varje sakområde en specialiserad arbetsenhet där kunskaperna och erfarenheterna på området samlas ... I stället för den nuvarande indelningen efter ärendenas art får man alltså en indelning efter ärendenas sakliga sammanhang."[144] Departementsreformen 1965 vägleddes av tre principer: kraven på planeringsutrymme, smidighet och rättssäkerhet. Det främsta skälet bakom omorganisationen var att departementens verksamhet förskjutits i riktning mot ökad planering och samordning. "Samhällsutvecklingen och de

växande kraven på långsiktighet i bedömningarna medför ... att planeringen får allt större omfattning och vikt. Den centrala planeringen av statens verksamhet ankommer i första hand på regeringen och måste förutsättas komma att i ökande grad sätta sin prägel på dess arbete."[145] Dessa för sin tid typiska formuleringar återkommer i den diskussion som parallellt fördes om att stärka resurserna för långsiktig planering inom centrala ämbetsverk och andra myndigheter. Dåvarande finansminstern Gunnar Sträng instämde i den slutsats som dragits av en särskild utredning, verksplaneringsgruppen, att "det är ett effektivitetsintresse i företagsmässig mening att verken förfogar över resurser för översiktlig långtidsplanering".[146] Den nya departementsorganisationen skulle på samma sätt förbättra "planering och samordning", två nyckeltermer i mitten av 1960-talet.

**Figur 2.6 Ett statsdepartements normalorganisation (exkl. UD)**




Den organisationsmodell som infördes 1965 består alltjämt (se figur 2.6). Det löpande arbetet sker i *sakenheter* med ett *departementsråd* som chef. Inom arbetsmarknadsdepartementet finns idag, för att ta ett enda exempel, fyra enheter: arbetsmarknads-, arbetslivs-, utlännings- och in-

vandrarpolitiska enheten. Indelningen i sakområden bestäms av departementschefen.

Chef för departementet är *statsrådet.* Departementets högste tjänsteman är *statssekreteraren.* I den mån det finns ytterligare ett statsråd i ett departement har även denne en statssekreterare. Statssekreteraren tillsätts numera alltid på politiska grunder. Till de politiska posterna, vilkas innehavare byts vid regeringsskifte, hör också informationssekreterare och politiskt sakkunniga. Antalet politiskt tillsatta departementstjänstemän överstiger inte 100.[147] Antalet har ökat, men det rör sig internationellt sett om en relativt låg siffra.

Departementens chefstjänstemän är, förutom statssekreteraren, *expeditionschefen* och *rättschefen.* Expeditionschefen skall övervaka att lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet iakttas vid beredningen av förvaltningsärendena. Han skall också granska koncepten till regeringsbesluten (utom dem som gäller lagar och andra författningar). Rättschefens främsta uppgift är att svara för den juridiska granskningen av nya lagar och andra författningar.

Förutom sakenheterna finns ett antal sekretariat av stabskaraktär. Rättschefen biträds vanligen av ett *rättssekretariat.* I de flesta departement finns även ett *planerings- och budgetsekretariat* med uppgift att underlätta samordning och planering inom departementet, samordna budgetarbetet och redigera departementets del i budgetpropositionen. I departement med stora internationella kontakter finns ett *internationellt sekretariat* som bistår chefstjänstemännen vid samordningen av det internationella arbetet och som utgör departementets kontaktorgan gentemot utrikesdepartementet.

En del departement skiljer sig något från denna normalorganisation. I finansdepartementet finns inget planerings- och budgetsekretariat, däremot en stor budgetavdelning under ledning av en budgetchef. Denne, liksom planeringschefen, tillhör finansdepartementets chefstjänstemän. Även i industridepartementet, civildepartementet och utbildningsdepartementet finns en planeringschef med chefstjänstemans ställning. Inom försvarsdepartementet finns ett särskilt sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret (SSLP). I justitiedepartementet utgör de sex lagstiftningsenheterna motsvarigheten till rättsekretariatet i övriga departement.

Det departement som avviker mest från övriga är utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet har givits fyra uppgifter.[148] Som *beredande organ* skall UD insamla och analysera information, utarbeta utrikespolitiska handlingsalternativ samt föreslå utrikespolitiska beslut. I uppgiften som *verkställande organ* har utrikesförvaltningen att informera om svensk utrikespolitik och att företräda Sverige i förhandlingar med främmande makt och i internationella organisationer. Som *samordningsinstrument* skall UD bevaka utrikespolitiska aspekter av frågor inom andra departe-

ment och myndigheter och se till att Sverige uppträder enhetligt gentemot omvärlden. I rollen som *serviceorgan* ligger bl.a. att sprida information om Sverige utomlands, biträda svenska myndigheter, hjälpa enskilda och bistå svenska företag, organisationer, massmedia etc. utomlands. Härunder faller även protokollära uppgifter inom det diplomatiska umgänget.

I likhet med andra departement fungerar UD som ett beredande organ åt regeringen. Men dessutom finns det en stor grupp ärenden av en typ som annars sköts av ett ämbetsverk. Det gäller de uppgifter som sammanhänger med utlandsmyndigheternas administration och servicefunktioner. Senast i mitten på 1970-talet utreddes om det inte var lämpligare att organisatoriskt skilja mellan departementsärenden och verksärenden; de senare skulle t.ex. kunna läggas på en särskilt myndighet, eventuellt avgränsas i en särskild avdelning inom UD. Regeringen stannade emellertid vid den rådande modellen. Det skulle annars finnas en risk, menade man, att de utrikespolitiska aspekterna på ett verksärende inte tillräckligt beaktades.[149] Utrikesdepartementet fortsatte således att vara ett undantag från den svenska modellen med självständiga ämbetsverk.

Chef för UD är utrikesministern. Åren 1976-1978 fanns ett särskilt statsråd för biståndfrågor (Ola Ullsten) och efter det att handelsdepartementet avskaffades 1982 ett statsråd för utrikeshandel (Mats Hellström). Högste tjänsteman inom UD benämns inte statssekreterare utan kabinettssekreterare. Dessutom finns (1986) en statssekreterare för internationellt utvecklingssamarbete och en för utrikeshandel. Övriga chefstjänstemän är chefen för den administrativa avdelningen (expeditionschef), chefen för politiska avdelningen, chefen för rättsavdelningen (rättschef) och chefen för handelsavdelningens planerings- och rättssekretariat.

Så snart ett regeringsärende berör fler än ett departement skall det, enligt departementsförordningen, beredas gemensamt. Formerna för sådan gemensam beredning varierar. Samordningsproblemen inom regeringskansliet är särskilt stora under koalitionsregeringar. Under de borgerliga koalitionerna 1976-1978, 1979-1981 och 1981-1982 sökte man lösa problemet genom särskilda samordningskanslier. Men även under enpartiregeringar träder samordningsproblemet ofta i förgrunden. För alla ärenden som medför ekonomiska konsekvenser kommer finansdepartementet in i bilden. Inte minst i åtstramningstider uppstår lätt konflikter mellan fackdepartementen och finansdepartementet. Under den socialdemokratiska regeringen från 1982 sköts samordningen i regeringskansliet framför allt av statsrådsberedningen och finansdepartementet.[150]

Den del av regeringskansliet som, sett över några årtionden, expanderat mest är statsrådsberedningen. Länge utgjordes statsrådsberedningen endast av statsministern, de två konsultativa statsråden (som fanns under den gamla regeringsformens tid) samt en vaktmästare. Enligt uppgift skall Per-Albin Hansson under sina första år som statsminister själv skrivit ut sina tal på maskin. En sekreterare anställdes först i mitten av 1930-talet.

På 1950-talet inrättades en tjänst som rättschef i statsrådsberedningen.[151] Under Olof Palmes statsministertid 1982-1986 var statsrådsberedningen organiserad i tre delar: statsministerns kansli, ställföreträdande statsministerns kansli och rättsavdelningen. Statsministerns kansli hade huvudansvaret för planering och politisk samordning i regeringskansliet. Den ställföreträdande statministern svarade bl.a. för framtidsinriktad och övergripande politisk planering och samordning av regeringens forskningspolitik. I Ingvar Carlssons regering, som inte har någon "vice statsminister", har de två kanslierna slagits samman. Arbetet i statsrådsberedningens rättsavdelning är främst inriktat på gransknings- och anvisningsverksamhet, delegeringsarbete och språkfrågor. Rättschefen ansvarar för utgivningen av Svensk författningssamling.

Det är inte alldeles enkelt att få en exakt uppfattning om regeringskansliets kvantitativa expansion; statistiken över personal och tjänster är inte alltid jämförbar. Ser man till *antalet tjänster* i departementen var antalet budgetåret 1931/32 inte större än 174. Under det följande kvartsseklet skedde en fördubbling; antalet tjänster 1956/57 var 354.[152] Antalet *anställda* 1956 var 576, en siffra som 1964 ökat till 842.[153] Från mitten av 1960-talet till början av 1980-talet beräknas departementens personal ha ökat med cirka 60 procent; denna ökning har främst gällt personalvård, intern administration och budgetarbete.[154] Efter en topp år 1982 har antalet departementsanställda minskat något. Det totala antalet anställda i departementen, inkl. kommittéanställda, uppgick 1984 till ungefär 2 200.[155] Det finns en strävan att öka personalrörligheten i departementen. Avsikten är att få till stånd ett kontinuerligt utbyte av kunskaper mellan myndigheterna och regeringskansliet.[156] Det händer ibland att en verkstjänsteman tillfälligt "lånas in" till fackdepartementet för att t.ex. delta i propositionsarbetet i ett ärende som denne handlagt.

Trots att personalen de senaste årtiondena ökat är departementen i Sverige små i jämförelse med andra länders stora ministerier. Den svenska åtskillnaden mellan departement och ämbetsverk innebär att den löpande förvaltningen skall bedrivas i separata organ, medan regeringskansliets uppgifter begränsas till principiella och övergripande frågor. Huruvida verkligheten faktiskt ser ut på detta sätt är en annan sak och kom särskilt att diskuteras på grundval av erfarenheterna av de borgerliga regeringarna 1976-1982. En del bedömare ansåg att departementens resurser är för små:

> "Om regeringskansliets viktigaste uppgift är att utforma övergripande politiska riktlinjer, så borde just de utredande och analyserande avdelningarna vara väl tilltagna. Så är icke fallet. I hela arbetsmarknadsdepartementet fanns högt räknat ett halvdussin tjänstemän, vars uppgifter i första hand är att utreda och någorlunda långsiktigt och ingående analysera den egna politiken i syfte att utvärdera och initiera ändringar och ny inriktning. Det motsvaras inom de tre stora verken under arbetsmarknadsdepartementet —

arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och invandrarverket — av forsknings- och utredningsavdelningar på totalt åtminstone något hundratal med anställda ...
Förhållandet kan illustreras med, att det såväl i regeringsarbetet som i riksdagen varit lättare att få gehör för 100 nya arbetsförmedlare än en enda ny departementssekreterare."[157]

Det speciella med departementen som förvaltningsorgan är bl.a. att de leds av politiker. Förhållandet mellan å ena sidan ministern och dennes politiska rådgivare och å andra sidan de ordinarie tjänstemännen utgör en källa till konflikt i alla demokratier. Kraven på politisk följsamhet bryts ofta mot kravet på kontinuitet och konsekvens i förvaltningsarbetet. Erfarenheterna från de borgerliga regeringarna förefaller något blandade. Ett nytillträtt statsråd märkte inledningsvis en viss "misstänksamhet" och "överlägsenhet" och

"... brukade skämtsamt ibland säga om departementets ordinare tjänstemän att deras valspråk tycktes vara: 'Så har vi aldrig gjort förr'. Det fick jag höra väldigt många gånger, men det var, väl att märka, inte fråga om några politiska ställningstaganden från tjänstemännens sida — de visste mycket väl att regeringen bestämde i sådana ting. Jag skall också genast säga att nej-sägandet och oppositionen mot statsrådets vilja trots allt sällan rörde de verkligt stora frågorna utan främst detaljer och formaliteter."[158]

Det är numera en etablerad ordning att ett mindre antal departementstjänster är politiska (statssekreterare, informationssekreterare och politiskt sakkunniga). Dessa medarbetares mandat är i praktiken knutet till statsrådet; ett nytt statsråd har möjlighet att omge sig med ett antal "politruker", politiskt förtrogna. Vad gäller den fasta departementspersonalen är regeringsformens regler för tjänstetillsättning ("sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet") tillämpliga. Huruvida också dessa rekryterats på politiska grunder är en fråga som emellanåt diskuteras. En f.d. statssekreterare berättar:

"När Jan-Erik Wikström och jag i oktober 1976 tågade in i utbildningsdepartementets lokaler vid Mynttorget i Gamla Stan, möttes vi av en skog av röda partinålar. Sex av åtta oavsättliga tjänstemän var aktiva socialdemokrater."[159]

Men samma person vittnar också om att partitillhörigheten sällan fick någon betydelse:

"Det råder inget tvivel om att flertalet socialdemokratiskt aktiva tjänstemän i departementet lojalt tjänade en departementsledning, vars politiska grundsyn de stod främmande inför."[160]

En annan observatör från samma regeringstid delar denna bedömning:

> "Även om det är uppenbart att departementens organisation och personal uppvisar stora variationer var det slående vilken arbetskapacitet och lojalitet som fanns i arbetet. Bara ledningen har bestämt sig för vad det är man vill tycks varje departement, oberoende av struktur, vara ett bra arbetsredskap. Med osäker ledning däremot kunde resultaten variera mellan de olika departementen."[161]

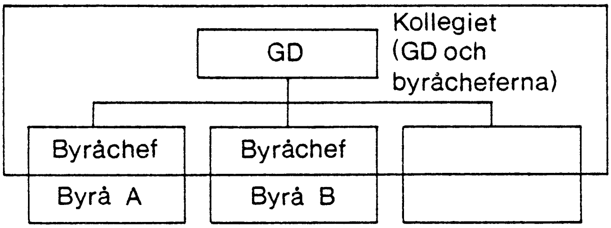
### *2.4.2 Den centrala statsförvaltningen*

De flesta ämbetsverk leds av en *generaldirektör.* Titeln *överdirektör* används dels för chefer i mindre verk, dels för souschefer till generaldirektören i stora verk. Ämbetsverken är i regel indelade i avdelningar och byråer, vilka i sin tur kan ha en uppdelning i sektioner och enheter. Vid sidan om denna hierarkiska linjeorganisation förekommer det ofta stabsorgan av typ informationsenhet, utredningsenhet, revisionskontor, planeringsenhet, internationellt sekreteriat etc. Tjänstestrukturen i en myndighet ser normalt ut så här:

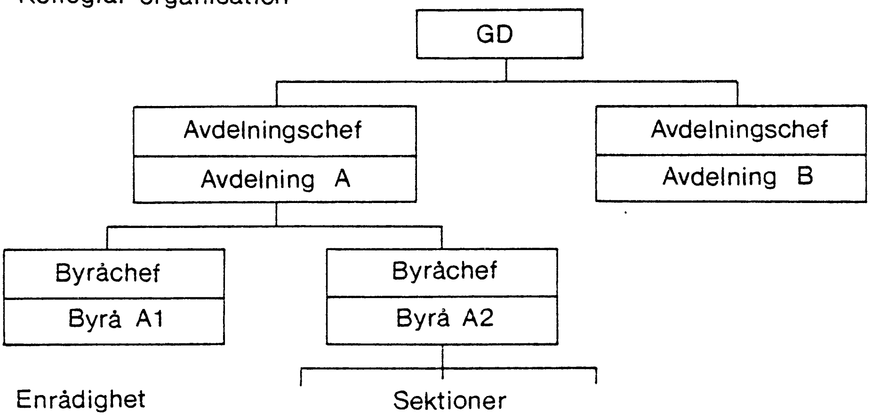
Generaldirektör
Överdirektör
Avdelningschef
Byråchef
Avdelningsdirektör
Byrådirektör
Förste byråsekreterare
Byråsekreterare
Byråassistent
Assistent/kansliskrivare

Med avseende på ledningsorganisationen har det funnits tre typer av ämbetsverk (se figur 2.7). Den äldsta formen, som var förhärskande långt in på 1800-talet, var den *kollegiala.* Besluten fattades kollegialt, vid gemensam omröstning av generaldirektören och byråcheferna. Den kollegiala organisationsformen syftade inte minst till en allsidig och noggrann prövning av förvaltningsärendena, som ofta var av rättslig karaktär. Organisationsformen hade stora likheter med domstolarnas arbetssätt. Från mitten av 1800-talet, när nya uppgifter i ökande takt ålades myndigheterna, framstod den kollegiala organisationen som alltför otymplig och ålderdomlig. Den nya ordningen gick ut på att verkschefen själv blev ensamt beslutande. Detta *enrådighetssystem* blev snart allmänt genomfört. Då verket är organiserat i byråer, vilket vanligen är fallet, fattar verkschefen beslut efter föredragning av vederbörande byråchef. Organisationen kom därför ofta även att benämnas den *byråkratiska.*

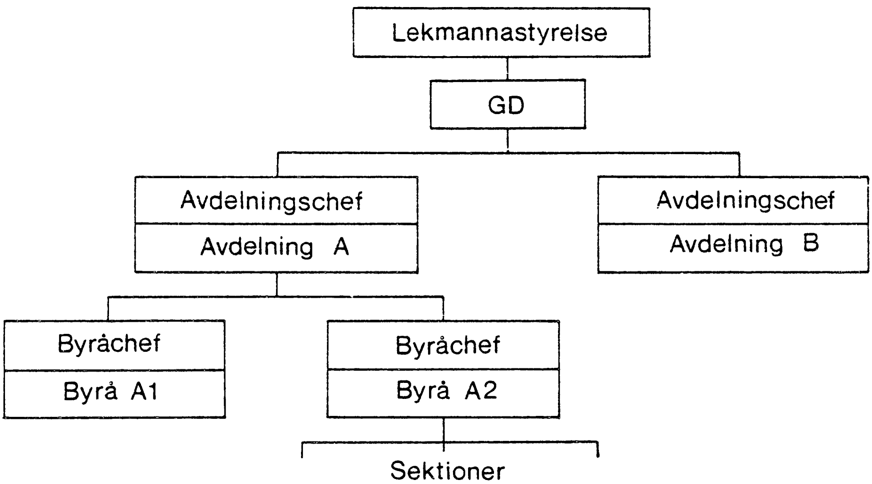
**Figur 2.7 Ämbetsverkens organisationsformer**




A. Kollegial organisation




B. Enrådighet




C. Lekmannastyrelse

Inget av de centrala ämbetsverken har idag en kollegial organisation, endast några få, främst inom försvaret, tillämpar enrådighetssystemet. Den tredje organisationsformen, som numera är den helt dominerande, innebär att verket leds av en *lekmannastyrelse*. Egentligen är även detta en kollegial organisationsform, men till skillnad från det gamla kollegieverket, som leddes av myndighetens egna tjänstemän, består den moderna lekmannastyrelsen av personer *utanför* myndigheten. Första gången modellen togs i bruk var vid vattenfallsverkets tillkomst 1909. Affärsverket skulle drivas i konkurrens med privata företag och den nya styrelsen borde därför inte bara bestå av tjänstemän utan också av personer med praktisk sakkunskap och erfarenhet från det privata näringslivet. Förebilden var aktiebolagsstyrelsen. När nya ämbetsverk därefter inrättades valdes regelmässigt lekmannastyrelsen och gamla verk kom successivt att omorganiseras. År 1946 hade omkring 30 procent av de centrala ämbetsverken lekmannastyrelser, 1968 65 procent och idag är det endast ett fåtal som saknar lekmannastyrelse.[162]

I en genomgång av motiven till att man i enskilda fall valt att införa lekmannastyrelse fann förvaltningsutredningen att argumenteringen ofta varit mycket allmän och vag; ofta användes formuleringar som att lekmannainflytande anses "lämpligt" eller "välmotiverat". När skälen emellanåt uttrycks med lite större utförlighet visade det sig att de huvudsakligen kunde sammanfattas under tre rubriker.[163] *Sakkunskap* var det motiv som låg bakom lekmannainflytandet i vattenfallsstyrelsen och argumentet har sedan dess ofta återkommit. Det har gällt att tillförsäkra verksledningen fackkunskap och erfarenhet från det egna verksamhetsområdet. *Partsrepresentation* innebär att representanter för grupper som berörs av myndighetens verksamhet skall få föra fram synpunkter och påverka besluten. Liksom andra former för samverkan mellan staten och intresseorganisationerna rör det sig om en intrikat växelverkan. Det har både gällt att stärka den folkliga kontrollen av förvaltningen, men också att genom förankring och medansvar få berörda grupper att acceptera de offentliga åtgärderna. *Medborgerligt omdöme* är en tredje motivkrets bakom ökat lekmannainflytande. Det är då inte representationen av särintressen utan "det allmänna medborgerliga omdömet" som betonats. "Allmänna medborgarrepresentanter skall tillsammans med parti- och organisationsföreträdare genom sin bakgrund utgöra ett folkligt värn mot byråkratisk formalism och tjänstemannavälde", som förvaltningsutredningen sammanfattar tankegången.[164] Förutom dessa motiv har också behovet av samverkan mellan myndigheterna spelat in.

Lekmannastyrelsernas segertåg under 1900-talet är ett uttryck för en misstro mot de professionella tjänstemännens lämplighet att ensamma leda de centrala ämbetsverken. Under påverkan av en från det privata aktiebolaget hämtad modell införs en ledningsform som efter hand i hög grad understötts av demokratiska argument: folkets vilja bör, genom

intresserepresentanter och medborgarföreträdare, få ett direkt inflytande över ämbetsverken.

Ämbetsverkens styrelser omfattar vanligen 10-12 ledamöter. Den största kategorin utgörs av *politiker*, till övervägande del riksdagsledamöter (se tabell 2.2).[165]

**Tabell 2.2 Sammansättning av ämbetsverkens styrelser**

| | |
|---|---|
| Politiker | 24 |
| Intresseorganisationer | 19 |
| Lokala personalföreträdare | 17 |
| Tjänstemän: egna myndigheten | 11 |
| Tjänstemän: andra myndigheter | 11 |
| Departementstjänstemän | 4 |
| Övriga (experter m.m.) | 14 |
| Summa procent | 100 |
| Totalt antal | 693 |

Våren 1984 tillhörde 46 procent av rikspolitikerna socialdemokraterna, 21 procent centerpartiet, 20 procent moderaterna och 13 procent folkpartiet; vänsterpartiet kommunisterna saknade representation.[166] Politikergruppen innehade styrelsemajoritet i bl.a. bostadsstyrelsen, socialstyrelsen, rikspolisstyrelsen, invandrarverket och skolöverstyrelsen. Den näst största ledamotskategorin var företrädare för *intresseorganisationer*. Representanter för LO, TCO och SACO/SR innehade totalt 9 procent av samtliga styrelseuppdrag. Exempel på ämbetsverk med stort inslag av företrädare för intresseorganisationer är arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, livsmedelsverket, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, SIDA, statens jordbruksnämnd och konsumentverket. Styrelsen i de flesta ämbetsverk innehåller vanligen två *lokala personalföreträdare*. Personalens representanter utgör den tredje största ledamotskategorin. Endast ett fåtal verk saknar personalrepresentation i styrelsen; hit hör bl.a. statens arbetsgivarverk, rikspolisstyrelsen och domstolsverket. Företrädare för *myndigheter* utgörs dels av tjänstemän från den egna myndigheten (verkschefen samt eventuellt ytterligare någon chefstjänsteman) samt tjänstemän från andra myndigheter. Företrädare för *regeringskansliet* förekommer relativt sällan, mest i myndigheter som fungerar som stabsorgan till regeringen (t.ex. statens arbetsgivarverk och statens löne- och pensionsverk), dels i ett verk som exportkreditnämnden, där flera UD-tjänstemän är styrelseledamöter.

Verkschefen (generaldirektören eller överdirektören) är alltid ledamot av styrelsen och i 80 procent av ämbetsverken också styrelsens ordförande. (Det vanligaste för affärsverken är emellertid numera att regeringen utser en annan ordförande än generaldirektören.) Ett stort antal mindre

förvaltningsorgan på den centrala nivån, s.k. nämndmyndigheter, leds vanligen av en lekmannastyrelse där kanslichefen inte är medlem. Lekmannainflytandet i ämbetsverken gör sig emellertid inte enbart gällande på styrelsenivå. I många verk finns det rådgivande nämnder och kommittéer knutna till verksledningen, i vilka lekmän — främst intresseföreträdare och experter — är företrädda. Socialstyrelsen är kanske det bästa exemplet. Redan 1912 knöts ett rådgivande organ, sociala rådet, till socialstyrelsens ledning. I rådets sektion för arbetsförmedlingsfrågor kom företrädare för både LO och SAF att ingå. Sociala rådet utgör ett tidigt exempel på intresseorganisationernas deltagande i svensk statsförvaltning.[167] Socialstyrelsen har i högsta grad fortsatt med rådgivande nämnder: verket biträds idag av ett rättsligt råd, nämnden för alkoholfrågor, vetenskapliga råd (17 stycken), beredskapsrådet, läkemedelsnämnden, kommittén för läkemedelsinformation, svenska farmakopékommittén, läkemedelskommittén samt en handikappnämnd. Liknande arrangemang finns även på andra håll: handelspolitiska rådet och nämnden för revisorsfrågor (kommerskollegium), beredningen för humanitärt bistånd (SIDA), socialförsäkringsdelegationen (riksförsäkringsverket), nämnden för rättsärenden, energiskattenämnden m.fl. (riksskatteverket), centrala planeringsrådet för samverkan mellan skola och arbetsliv (SÖ), rennämnden (lantbruksstyrelsen), rådgivande nämnden för frågor om beredskapen mot atomolyckor (statens strålskyddsinstitut), bostadsstyrelsens sociala råd, planverkets råd för samhällsplanering, nämnden för regionalpolitiska frågor (statens industriverk) samt utvecklingsnämnden (statens energiverk). Exemplen kunde göras många fler. Ungefär 80 procent av de centrala ämbetsverken har ett eller flera sådana rådgivande organ.[168]

Verksstyrelsernas formella kompetens är relativt enhetlig och ansluter vanligen till den s.k. normalinstruktionen för ämbetsverken. Beslutanderätten omfattar vanligen följande typer av ärenden:[169]

1 Viktigare frågor om myndighetens verksamhet.
2 Viktigare författningsfrågor.
3 Viktigare frågor om organisation och arbetsordning eller tjänsteföreskrifter.
4 Förslag till anslagsframställning och andra viktigare ekonomiska frågor.
5 Viktigare personalärenden: tillsättning av vissa tjänster, avskedande, disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning.
6 Andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.

Lekmannastyrelsernas ställning har under senare år varit mycket omdiskuterad. En särskild utredning, verksledningskommittén, har utrett styrelsernas arbetssätt. En slutsats av undersökningarna var att ansvarsförhål-

landena ofta är oklara. Vilket intresse företräder ledamoten? Det egna partiets, den egna organisationens, myndighetens, regeringens, ett obestämt allmänintresse, personliga kvalifikationer? Svaren var mycket blandade. En del ledamöter ansåg att det faktum att de nomineras av en intresseorganisation, utses av regeringen och saknar bestämda instruktioner för styrelsearbetet ledde till att de kände sig frustrerade och upplevde sin roll som oklar.[170] Enligt allmänna verksstadgan har verkschefen en relativt väl definierad uppgift: "För fullgörandet av myndighetens uppgift är dess chef ansvarig i första hand" (5 §). Förhållandet mellan verkschef och styrelse blir därmed oklart. En anklagelse mot styrelserna har varit att de inte styr. "Många myndighetsstyrelser tycks fortleva som mer eller mindre viljelösa referensgrupper åt verksledningen", konstaterade förvaltningsutredningen 1983.[171] Verksledningskommittén är också kritisk mot lekmannastyrelserna: "Sammansättningen återspeglar idag många gånger en vilja att tillgodose så många intressenters behov av representation som möjligt i stället för att återspegla varför regeringen anser att en viss myndighet skall ledas av en styrelse och inte en enrådig verkschef."[172]

De förslag som verksledningskommittén lägger fram bör ses mot bakgrund av utredningens allmänna filosofi. Strävan är att "möjliggöra för regeringen att effektivisera sin styrning av myndigheterna". Utredningen anvisar två tillvägagångssätt. Det ena går ut på "att återföra beslutskompetens till den politiska sfären", i utredningens terminologi att förbättra regeringens *direkta* styrning av de statliga myndigheterna. Det andra tillvägagångssättet är "att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledning", att förbättra den *indirekta* styrningen.[173] Kommitténs förslag är givetvis relevanta för diskussionen om ämbetsverkens självständighet; problemet behandlas senare i detta kapitel (avsnitt 2.6).

Ett av de konkreta förslagen är att avskaffa lekmannastyrelserna. Det finns nämligen, menar utredningen, ett samband mellan regeringens direkta styrning och utformningen av myndigheternas ledning. Regeringen måste alltmer överge de traditionella styrmetoderna med detaljerade föreskrifter. I stället måste den styra genom att ange allmänna riktlinjer, mål och ramar för verksamheten. I många fall kommer regeringen därigenom att delegera större befogenheter till myndigheterna att "själva inrikta, leda och ta ansvar för utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden".[174] En styrelse måste därför vara något mer än en rådgivande församling: "Den måste vara myndighetens högsta ledningsorgan, en styrelse i ordets egentliga mening." Ett eventuellt lekmannainflytande bör ske på annat sätt än genom styrelserepresentation.[175] Myndighetens ledning skall vara ansvarig inför regeringen.

Verksledningskommittén föreslår två huvudmodeller för ämbetsverkens ledning. Den ena är en styrelse med totalt ansvar. Den andra är den gamla enrådighetsmodellen, dvs. en myndighetschef som ensam bär ansvar för verksamheten (normalt kompletterad med ett rådgivande organ).

Kriteriet för valet av modell i varje enskilt fall är "om regeringen i väsentlig omfattning har delegerat befogenheter som inrymmer ett stort mått av handlingsfrihet för myndigheten i dess uppgift att leda och ansvara för utvecklingen inom den egna sektorn". I dessa fall bör myndigheten ha en styrelse.[176] Exempel på myndigheter som bör ha styrelse är, enligt kommittén, affärsverken: "Ett kollektivt beslutsorgan med hög kompetens och långtgående självständighet bör därvid kunna underlätta en delegering från regeringens sida, en delegering som leder till snabbare beslutsprocesser."[177] Myndigheter som tillämpar ramlag och andra tillsynsmyndigheter inom centrala politikområden har också såpass stor handlingsfrihet att en styrelse är motiverad. Även andra myndigheter som har en "strategisk beslutskompetens" bör, enligt förslaget, förses med styrelse.[178] Styrelsen blir här högsta beslutsorgan inom myndigheten och är inför regeringen ansvarig för myndighetens verksamhet och organisation. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för myndighetens löpande förvaltning enligt riktlinjer som styrelsen beslutar om. Enligt förslaget skall styrelsens ordförande och myndighetens chef inte vara samma person, även om generaldirektören normalt förutsätts vara medlem av styrelsen. Myndighetens chef utses av regeringen på förslag av styrelsens ordförande. Regeringen förutsätts för de enskilda styrelsemedlemmarna precisera styrelseuppdragets innebörd. Partsintressen skall inte ingå i styrelserna. Styrelsernas ordförande skall ställa sina platser till förfogande vid regeringsskifte. Företrädare för lokal personalorganisation fråntas sin rätt att delta i besluten, men ges närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden. Styrelsemodellen föreslås införas i affärsverken, vissa uppdragsmyndigheter samt i fem försöksmyndigheter.

I myndigheterna utan styrelse har myndighetschefen ensam ansvaret inför regeringen. I de flesta fall kan det, enligt kommittén, vara lämpligt att chefen har stöd av ett rådgivande organ. Rådet kan inrättas av två skäl, antingen för att tillföra sakkunskap eller för att utöva insyn i myndighetens verksamhet. Företrädare för partsintressen skulle således inte sitta i beslutande ställning. "Det är alltså fråga om externt inflytande i form av insyn, rådgivning, förankring och stöd och inte i form av ledning, uppföljning och kontroll." I de fall det krävs förhandlingslösningar mellan staten och berörda partsintressen skall en speciell partssammansatt förhandlingsdelegation kunna inrättas.[179]

Den typ av styrelse som verksledningskommittén föreslår har uppenbara likheter med det privata aktiebolagets styrelse. Visserligen framhåller utredningen själv att parallellen inte är fullständig; relationen mellan bolagsstyrelse och aktieägare är inte exakt densamma som förhållandet mellan regeringen och ledningen för en myndighet. Myndighetens beslutskompetens är mer begränsad och innehållet i en myndighets beslut kan endast delvis uttryckas i ekonomiska termer.[180] Men den allmänna konstruktionen med en styrelse som har ett strategiskt ledningsansvar, är

direkt ansvarig inför regeringen och som överlåter operativ verkställighet till en chef och en direktion är tydligt inspirerad av aktiebolagets organisationsmodell. Från förvaltningsteoretisk synpunkt är det intressant att konstatera att en "politisk" förvaltningsdoktrin kan förverkligas genom att kombineras med lösningar inspirerade av idéer vilka är att hänföra till doktrinen om den marknadsstyrda förvaltningen.

Att uppställa aktiebolaget som förebild för den statliga centralförvaltningens organisation har emellertid gett upphov till genmälen. Redan två ledamöter av verksledningskommittén, statskunskapsprofessorerna Olof Ruin och Daniel Tarschys, reserverar sig mot parallellen. Reservanterna anser visserligen att aktiebolaget kan fungera som förebild för affärsverken. Men för den övriga förvaltningen är modellen missvisande. Skillnaden är, skriver Tarschys, att när det gäller de icke-affärsdrivande, anslagsfinansierade statliga myndigheterna har statsmakterna en *dubbel* uppgift: "Å ena sidan är de 'ägare' och produktionsansvariga, vilket bl.a. inrymmer ett arbetsgivaransvar för den anställda personalen. Å andra sidan har de uppgiften att företräda medborgarna som verksamhetens beställare och betalare." De båda funktionerna ställer, menar Tarschys, *olika* krav på sina utövare. Även ett antal remissinstanser är kritiska till parallellen mellan myndigheter och aktiebolag.[181]

Remissbehandlingen av verksledningskommitténs förslag visade att det inte fanns någon enstämmig uppfattning om lekmannastyrelserna. Många myndigheter instämde i kommitténs allmänna överväganden och förslag. Andra remissorgan instämde i kritiken mot lekmannastyrelserna, men höll inte med om att de borde ersättas med en styrelse enligt kommitténs modell. I stället föreslogs en generell övergång till enrådighetsmodellen: generaldirektören, myndighetens chef, borde ensam ha ledningsansvar för myndigheten.[182] Argumentet var ofta att systemet med en självständig styrelse med en separat myndighetschef skulle leda ett "dubbelkommando", att styrelsen skulle bli ett extra led i kontakten mellan departement och generaldirektör. Men lekmannastyrelserna har också sina försvarare. Majoriteten i datainspektionens styrelse anser att det även i fortsättningen borde finnas "en brett sammansatt styrelse med möjlighet till god kontakt med allmänheten".[183] SIDA avvisar kommitténs förslag: "Svensk biståndspolitik bygger på ett aktivt engagemang i vida kretsar. SIDAs styrelse med representanter för folkrörelser, näringsliv och partier har inom de nuvarande reglernas ram på ett aktivt sätt kunnat medverka i och påverka biståndets utformning. Det är styrelsens övertygelse att detta positivt bidragit till biståndsviljan. Styrelsen uppfattar sin roll som att både lägga fram förslag till regeringen och att medverka i den praktiska utformningen av regeringens beslut."[184] Riksförsäkringsverket hänvisar också till positiva erfarenheter av lekmannamedverkan i den egna styrelsen: "Genom sina engagemang i rikspolitiken respektive hos huvudorganisationerna på arbetsmarknaden har de kunnat tillföra sakområdet just

sådana breda erfarenheter och den kompetens som behövs för att styrelsen skall få en bred förankring i samhället."[185] Även bankinspektionen vill behålla sin lekmannastyrelse. Erfarenheterna har, sägs det i remissyttrandet, varit goda. Lekmannainslaget har tillfört ekonomisk sakkunskap och medborgerligt omdöme. Parlamentarikerna i styrelsen är "en värdefull resurs för myndigheten" när det gäller "att i kontakter utåt informera om och klargöra inspektionens policy".[186] Också myndigheter som försäkringsinspektionen, statens energiverk och energiforskningsnämnden vill behålla lekmannastyrelsen.

I flera fall har meningarna gått isär inom verksstyrelserna. En majoritet har kunnat ställa sig positiv till verksledningskommitténs förslag medan en minoritet, ofta bestående av företrädare för fackliga organisationer, yrkat på ett bevarande av lekmannastyrelserna. Men arbetsmarknadens organisationer är inte heller eniga. LO och TCO försvarar lekmannastyrelserna, SACO/SR och SAF är emot. Enligt TCO finns det två huvudmotiv för lekmannastyrelserna:

> "Det första är behovet av att tillföra den statliga förvaltningen den sakkunskap som finns t.ex. inom olika intresseorganisationer. Genom att utnyttja kunskaperna och erfarenheterna från de vars medlemmar närmast berörs av myndigheternas verksamhet blir besluten bättre samtidigt som genomförandet av åtgärderna underlättas.
> Det andra är strävan att vidga den demokratiska grunden för myndigheternas verksamhet. Genom sin demokratiska uppbyggnad och sina demokratiska arbetsformer är därvid bl.a. de fackliga organisationerna väl ägnade att företräda ett allmänt samhällsintresse. Lekmannamedverkan i den statliga förvaltningen stärker därigenom demokratin i samhället."[187]

Också LO motsätter sig förslaget att lekmannastyrelserna avskaffas: "Det är en viktig poäng i den svenska modellen att representativa partsintressen spelar en viktig roll i en strävan mot samförstånd, intresseavvägning och samhällsansvar."[188] LO anser det vara "mycket svårt att förstå varför en facklig rörelse vars idéer bygger på att förena medlemmarnas intressen med ett bredare samhällsintresse, och som av allehanda regeringar förväntas ta ett starkt samhälleligt ansvar i den verkliga hjärtefrågan — lönerna, inte skulle kunna tänkas motsvara kravet på samhällsansvar i en myndighets styrelse, utan här skall ses som en oansvarig representant för egennyttan. LO ser det också som positivt att partsintressena är synliga och klara snarare än dolda och indirekta, vilket lätt kan bli följden av kommitténs förslag."[189] Enligt LO:s mening skulle den nya modellen för ämbetsverkens ledning få ogynnsamma konsekvenser för demokratin:

> "Det är också med sannolikhet så att kommitténs förslag skulle tvinga fram alltmer av icke demokratiskt kontrollerad lobbyverksamhet, som ersättning för partsrepresentationen, där de som har de största resurserna kan tillskansa sig direkta fördelar.

Vidare är det anmärkningsvärt att inte representation från demokratiska organisationer ses som ett viktigt värn mot byråkratin. För vår del ser vi myndigheternas kontakt med och förankring hos folkrörelserna som ett avgörande skydd mot tjänstemannavälde."[190]

Men den fackliga fronten var inte obruten. SACO/SR instämde i verksledningskommitténs principresonemang: "SACO/SR avvisar därför korporativistiska tankar om att de olika intresseorganisationerna skall ges ansvar och inflytande över samhällsfrågor i vid mening. Rågången mellan det parlamentariska-demokratiska systemet och den fackliga intresseverksamheten måste hållas klar."[191] SACO/SR förklarade att man var beredd att avstå från sina platser i de verksstyrelser man hittills varit representerad. Arbetsgivareföreningen hade i detta avseende samma ståndpunkt: "SAF delar verksledningskommitténs eniga uppfattning att intresseorganisationer ej bör representeras i myndigheters styrelser. Huvudskälet är att beslut och ansvar måste ha ett klart samband. Ansvaret för myndighetsbeslut ligger i en demokrati ytterst på politikerna och väljarna. Sammanblandningen av beslutsansvar mellan det politiska systemet och intresseorganisationerna är oroande och felaktig. Det går inte att utkräva politiskt ansvar av intresseorganisationer."[192]

Verksledningskommitténs förslag har i skrivande stund ännu inte lett till några beslut. Det är ingalunda säkert att regering och riksdag går med på det radikala förslaget att helt avskaffa lekmannastyrelserna. När regeringen våren 1986 lade fram ett förslag till omorganisation av arbetsmarknadsverket stannade man nämligen för att behålla lekmannastyrelsen. Arbetsmarknadens parter borde även i fortsättningen vara företrädda i AMS styrelse: "Parternas medverkan har skapat förutsättningar för en ändamålsenlig utformning och ett effektivt utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska insatserna." Det ansågs vara viktigt att styrelsens sammansättning återspeglar "trepartssamverkan mellan staten och arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna".[193]

### *2.4.3 Den regionala och lokala statsförvaltningen*

De allra flesta kontakter som allmänheten har med den offentliga förvaltningen sker via lokala eller regionala organ. Av de centrala ämbetsverken är det egentligen bara tre dit allmänheten vänder sig i löpande förvaltningsärenden (riksskatteverket, invandrarverket och datainspektionen). Den kvantitativt mest omfattande förvaltningsverksamheten sker på regional och lokal nivå. Den primärkommunala och landstingskommunala verksamheten har tidigare berörts. Återstår här att beskriva hur den regionala och lokala statsförvaltningen är uppbyggd.

Det är ingalunda självklart att beslut som fattas av ett visst organ också behöver verkställas av samma organ. I förbundsstaterna händer det vis-

serligen att federala beslut också verkställs av federala organ på lokal nivå (t.ex. USA), men det förekommer också att nästan all lokal förvaltning sköts av delstater (Västtyskland) respektive kantoner (Schweiz). Även i en centraliserad enhetsstat som Sverige är det vanligt att den lokala och regionala förvaltningen överlåtits på kommunala organ. I de fall verkställigheten av beslut läggs på statliga organ finns det två principlösningar på problemet att konstruera den regionala och lokala nivån. I en *specialiserad* organisation bildas flera från varandra fristående organ med snävt preciserade uppgifter. I en *integrerad* organisation samlas en mångfald uppgifter i ett enda organ inom det geografiska ansvarsområdet. I dagens Sverige blandas de två principerna. Från 1600-talet fram till början av 1900-talet dominerade den integrerade organisationsmodellen. Landshövdingen hade inom sitt län ansvar för all statlig förvaltning (med vissa undantag såsom rättsväsen, militär och kyrka). Landshövdingen var underställd konungen och rådet och under landshövdingen lydde fogdar, länsmän, fjärdingsmän och häradsskrivare.[194] Med den offentliga verksamhetens expansion från slutet av 1800-talet valdes delvis nya förvaltningsprinciper. En del nya uppgifter lades visserligen på länsstyrelserna, men många speciella regionala organ byggdes upp. Olika affärsverk har t.ex. sin egen region- och lokalförvaltning (teleområden, banregioner, flygplatser osv.).

Ett principiellt intressant val av organisationsmodell gjordes under krisåren på 1930- och 1940-talen. Först arbetslöshetskrisen och sedan andra världskrigets svåra försörjningssituation satte den offentliga organisationen på hårda prov. Det intressanta är att de etablerade organen i så ringa grad togs i bruk. Länsstyrelserna ansågs präglade av en gammal ämbetsmannatradition och alltför stela för att kunna fylla de nya uppgifterna. Arbetslösheten angreps i stället genom samarbete mellan arbetsmarknadens parter, arbetslöshetskassor, försäkringskassor och kommuner.[195] Krisadministrationen under andra världskriget sköttes av en tillfälligt uppbyggd förvaltningsapparat med kristidsstyrelser och kristidsombud. Länsstyrelsernas uppgift begränsades till att exempelvis expediera ransoneringskort.[196]

En motsvarande händelseutveckling ägde rum åren efter andra världskriget. De omfattande sociala reformerna förverkligades i stor utsträckning utan att länsstyrelser och andra etablerade statsorgan togs i bruk. Redan under mellankrigstiden hade flera centrala ämbetsverk skaffat sig egna länsexperter, såsom länsveterinärer, överlantmätare och fiskeriintendenter. Bostadsstyrelsen tillkom 1948 med *länsbostadsnämnder* som en ny regional organisation för att administrera bostadspolitikens låne- och bidragssystem. Samma år bildades arbetsmarknadsstyrelsen som chefsmyndighet för *länsarbetsnämnderna*, som är länsmyndigheter för arbetsmarknadsfrågor och arbetsförmedling. Arbetarskyddsstyrelsen tillkom 1949 som organ för arbetsmiljöfrågor; i varje län finns *yrkesinspektions-*

*nämnd* (några län är sammanslagna till ett yrkesinspektionsdistrikt). Reformeringen av det obligatoriska skolväsendet ledde 1958 till att *länsskolnämnder* inrättades med skolöverstyrelsen som huvudman. Att dessa nya länsmyndigheter inrättades får återigen ses som ett bevis för en skepsis mot länsstyrelsernas förmåga att förverkliga de politiska intentionerna bakom de sociala reformerna. Alla länsnämnder försågs med lekmannastyrelser. Ansvaret för politikens genomförande lades hos företrädare för folkrörelser och de berörda regionerna. Varje länsnämnd fick en egen chefstjänsteman (länsbostadsdirektör, länsarbetsdirektör, länsskolinspektör etc). Dessa var sällan jurister, utan oftast experter och kommunalt, politiskt eller fackligt aktiva. Av länsarbetsdirektörerna 1969 hade sju studerat vid LO-skolan Brunnsvik, medan endast fem hade någon akademisk examen.[197] I valet mellan ämbetsmannaförvaltning och medborgarförvaltning valdes den senare.

Med ett stort antal nya länsorgan och en expanderande offentlig verksamhet är det föga förvånande att samordningsproblemen snart ställdes i förgrunden. Eftersom bostadsbyggande var ett viktigt konjunkturpolitiskt och arbetsmarknadspolitiskt instrument blev det t.ex. nödvändigt med ett nära samarbete mellan länsbostadsnämnd och länsarbetsnämnd. Många av länsnämndernas uppgifter hade också nära beröring med länsstyrelsernas verksamhet. Samordningen tog sig mer eller mindre institutionaliserade former (som t.ex. länsvisa beredningsgrupper, lokaliseringsråd och planeringsråd). Efterhand blev landshövdingen i regel ordförande i länsnämnderna; sedermera blev denna koppling obligatorisk. Från 1960-talet blev problemen akuta och sedan dess tillhör länens organisering de mest utredda och omdebatterade i de senaste årtiondenas svenska förvaltningspolitik. I slutet av 1960-talet väcktes förslag om att ändra länsindelningen för att skapa större län, ett slags parallell till kommunsammanslagningarna. En tanke, som också förekom i debatten, var att skapa en enhetlig länsförvaltning, ett "länsparlament" och en "länsregering", en form av landsting med starkt utvidgade befogenheter.[198] En så drastisk omorganisation kom inte att genomföras, men väl en serie större eller mindre förändringar i länsförvaltningen. I centrum för diskussionen står länsstyrelserna. Strävan är nu att få till stånd en "minskad sektorisering". Under en treårig försöksperiod med början den 1 juli 1986 omorganiseras länsförvaltningen i Norrbotten. Länsstyrelsen övertar där de uppgifter som tidigare legat på olika länsnämnder. Förändringen genomförs "för att länsstyrelsen skall kunna ta ett starkare grepp om utvecklingsarbetet i länet och kunna göra de avvägningar mellan olika verksamhetsområden som fordras".[199]

De olika förändringar som genomförts under 1970- och 1980-talen kan sammanfattas under två allmänna tendenser. För det första har länsstyrelsernas uppgift förskjutits från en passivt verkställande till en aktivt samordnande och initierande roll. För det andra har länsstyrelsernas

position som mellaninstans ändrat riktning. Från att främst ha varit ett centralmaktens instrument för att kontrollera länet har länsstyrelsen mer och mer blivit ett organ för att hävda de regionala intressena gentemot den centrala statsmakten.

De senaste decenniernas viktigaste utredningar och reformer på länsförvaltningens område är i största korthet följande:

*1967: Länsindelningsutredningen.*
Antalet län bör minskas från 24 till 15. Genomförs ej.

*1967: Länsförvaltningsutredningen.*
a. Länsstyrelsen bör leda den översiktliga samhällsplaneringen i länet.
b. Flertalet länsexperter bör inordnas i länsstyrelseorganisationen.
c. Länsstyrelserna bör ledas av en lekmannastyrelse.
Leder till ändringar som genomförs 1971.

*1967: Landskontorsutredningen.*
Skatte- och uppbördsväsendet bör brytas ut ur länsstyrelserna och överföras till nyinrättade regionala skatteverk. Förslaget genomförs ej, men återkommer 1985.

*1968: Länsdemokratiutredningen.*
Landstingskommunerna bör överta de översiktliga samhällsplaneringsfrågorna från de statliga länsorganen.

*1971: Länsstyrelsereform.*
a. Länsstyrelsen får lekmannastyrelse (landshövding och 10 lekmän).
b. De översiktliga samhällsplaneringsfrågorna flyttas över på länsstyrelsen.
c. Länsarkitekten och överlantmätaren blir tjänstemän i länsstyrelsen; året efter även länsveterinären.
d. Länsrätt och länsskatterätt bildas: administrativt knutna till länsstyrelsen men självständiga i sin dömande verksamhet; senare (1975) tillkommer även en fastighetstaxeringsrätt.
e. Länsstyrelsen får ny intern organisation.

*1974: Länsberedningen.*
Föreslår mindre justeringar av kompetensfördelning och länsgränser.

*1977: Lekmannastyrelsernas sammansättning ändras.*
Antalet lekmän utökas från 10 till 14. Alla dessa 14 utses nu av landstinget; landshövdingen utses dock även i fortsättningen av regeringen.

*1978: Länsdemokratikommittén, delbetänkande.*
Ansvaret för länsplaneringen bör i princip överflyttas till landstingen. Genomförs ej.

*1978: Regionala utvecklingsfonder.*
Stiftelser med stat och landsting som huvudmän. Uppgift att stödja mindre och medelstora företag. Landstinget utser styrelseledamöterna. I ungefär hälften är landshövdingen ordförande.

*1979: Ny länsrätt.*
Länsrätten, länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten läggs samman till en ny allmän förvaltningsdomstol i varje län. Domstolen får namnet *länsrätt* och är helt fristående i förhållande till länsstyrelsen.
*1982: Länsdemokratikommittén, slutbetänkande.*
I flertalet länsnämnder bör ledamöterna utses av landstinget. Länsstyrelserna bör samordna den statliga sektorsverksamheten i länet genom att bl.a. yttra sig över länsnämndernas anslagsframställningar. Ej genomfört.
*1982: Förordning om regionalt utvecklingsarbete.*
Länsstyrelsens samordningsroll betonas. Länsstyrelsen skall utveckla regionen genom att samverka, inte endast med kommuner, landsting och statliga myndigheter, utan även med utvecklingsfonden, de fackliga organisationerna och näringslivet.
*1986: Norrbottenprojektet.*
Försöksverksamhet med ny länsförvaltning i Norrbotten 1986-1989. Flertalet länsnämnder inordnas i länsstyrelsen. Länsledningen ges ökade stabsresurser. Länsstyrelsen upprättar samlad anslagsframställning och tilldelas medel i programtermer med ändamålsbestämning.
*1987: Ny regional organisation för skatteförvaltningen.*
Länsstyrelsernas skatteavdelningar bryts ut ur länsstyrelserna och bildar egna myndigheter, *länsskattemyndigheter*, en i varje län. Riksskatteverket, länsskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna kommer därigenom att bilda en sammanhållen beskattningsorganisation. Länsskattemyndigheterna får lekmannastyrelse.[200]

De allmänna grunderna för länsstyrelsens kompetens finns formulerade i länsstyrelseinstruktionen:

> 3 § Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den mån ej särskild förvaltningsuppgift ankommer på annan myndighet.
> Det åligger länsstyrelsen att ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt främja länets utveckling och befolkningens bästa. I fråga som har betydelse även för angränsande län skall länsstyrelsen främja det för länen gemensamma intresset.
> Länsstyrelsen skall verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de regionalpolitiska mål och de riktlinjer för hushållning med mark och vatten som har uppställts för länet.
>
> 4 § Länsstyrelsen skall vidta eller hos regeringen eller hos annan förvaltningsmyndighet föreslå de åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga för länet. Länsstyrelsen bör underrätta regeringen om vad som är av särskild vikt för regeringen att erfara rörande länet och händelser som inträffat där.
>
> 5 § Det åligger länsstyrelsen att särskilt ta befattning med den regionalpolitiska planeringen, den fysiska riksplaneringen, plan- och byggnadsväsendet, fastighetsregistreringen, naturvården, miljöskyddet, livsmedelskon-

trollen, kulturminnesvården, den allmänna hälsovården, den sociala omvårdnanden, väg- och trafikväsendet, den civila försvarsberedskapen, räddningstjänsten, beskattningsväsendet, uppbördsväsendet, exekutionsväsendet, folkbokföringen samt den konsumentpolitiska verksamheten.

Länsstyrelsens dubbelroll framkommer här tydligt. Å ena sidan är länsstyrelsen ett statligt organ för att fullgöra regionala uppgifter. Särskilt för centrala ämbetsverk utan egen regional organisation, t.ex. naturvårdsverket och planverket, är det länsstyrelsen som har den verkställande funktionen. Å andra sidan skall länsstyrelsen "främja länets utveckling". I 1635 års landshövdingeinstruktion rådde det ingen tvekan om vilken roll som var viktigast. Det fastslogs att landshövdingen står i "konungens stad och ställe, den konungsliga staten i H.Maj:ts frånvaro där uppehåller och administrerar".[201] Särskilt förändringarna under 1970-talet har medfört en kraftig tyngdpunktsförskjutning i rollfördelningen. Landshövdingen har alltmer kommit att inta rollen som regionens talesman inför centralmakten.[202] Ett representativt exempel för de bedömningar som ligger bakom denna förskjutning är ett uttalande av Rolf Edberg, landshövding i Värmlands län 1967-1977:

> "Nu råder ofta en dragkamp mellan bättrevetarna i centrala ämbetsverk och dem som bättre tror sig känna en regions tillstånd och behov därför att de lever närmare den regionala verkligheten. De centrala organen handlar dessutom ofta oberoende av varandra. En regionalpolitik i verklig mening kräver emellertid att olika aktiviteter — industrilokaliseringar, bostadsbyggande, kommunikationer, skolor, miljövård — samordnas till en funktionell enhet. Det kan endast ske genom ett organ som lever mitt uppe i den regionala verkligheten. Länsstyrelsen med sin medborgarstyrelse är det naturliga koordinationsorganet.
> I samband med en sådan decentralisering kan det bli meningsfullt att söka nya former för att stärka länsstyrelsens ställning som samordnande regionalt organ."[203]

Länsstyrelsernas förändrade roll märks inte minst i dess organisation. Till långt in på 1900-talet hade en medelstor länsstyrelse endast något tiotal tjänstemän. Idag har en länsstyrelse vanligen runt 400 anställda. Länsstyrelserna fick sin nuvarande interna organisation i samband med reformen 1971. Länsstyrelsen leds av en styrelse, vars ledamöter sedan 1977 utses av landstinget (respektive kommun där det saknas landsting). Chef för länsstyrelsen är landshövdingen, som utses av regeringen. Landshövdingen är ordförande i styrelsen. I länsstyrelsen finns fem avdelningar (organisationen är något annorlunda i Stockholms län och Gotlands län):

- Planeringsavdelning (chef länsråd). Omfattar bl.a. juridisk enhet, regionalekonomisk enhet, naturvårdsenhet, planenhet, lantmäterienhet och försvarsenhet.

- Skatteavdelning (chef länsråd): taxeringsenhet, revisionsenhet, besvärsenhet, mervärdeskatteenhet, uppbördsenhet, dataenhet.
- Länspolischefens expedition.
- Allmän enhet: t.ex. bil- och körkortsregistren, handelsregister, socialkonsulenter.
- Administrativ enhet: personal, ekonomi, administrativ service.

I länsstyrelseinstruktionen precieras styrelsens kompetens. Dess uppgifter liknar i mycket styrelsens i ett centralt ämbetsverk.

1 Viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla frågor.
2 Viktigare författningsfrågor.
3 Viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter.
4 Anslagsfrågor och andra viktigare ekonomiska frågor.
5 Viktigare personalärenden.
6 Andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen.

Styrelserna sammanträder vanligen en gång per månad. Varje år behandlas ett hundratal ärenden, vilket är mindre än en procent av alla ärenden vid länsstyrelserna. Ungefär 25 procent av ärendena var informations- och orienteringsärenden, 25 procent remisser eller ärenden initierade från centralt håll, 10 procent interna organisationsfrågor och resterande 40 procent beslutsärenden som direkt berörde länets befolkning.[204] Remissärendena brukar få ett förutsägbart utfall. Eftersom landstingen utser styrelseledamöterna på strikt proportionell grund kommer de rikspolitiska motsättningarna att återspeglas i länsstyrelsernas remissvar. Den starka partipolariseringen i dessa frågor är emellertid inte typisk. I ärenden som rör krav riktade mot central nivå om ökade insatser i länet är konfliktnivån betydligt lägre.[205]

Länsstyrelsernas nuvarande ledningsorganisation är principiellt intressant. Styrelsens ansvarsförhållande är nämligen i högsta grad oklart. Länsstyrelsen har blivit en märklig hybrid av statligt och kommunalt organ. Länsstyrelsen är en statlig myndighet, men styrelsens ledamöter (utom ordföranden) utses av landstingskommunen. Huvudmotiveringen till den förändrade valordningen 1977 var att stärka medborgarnas inflytande. Den centerpartistiske kommunministern i den nytillträdda borgerliga regeringen förklarade hösten 1976:

> "Länsstyrelsen har många uppgifter som är av stor betydelse för länets invånare. Jag anser därför att det är angeläget att invånarna bättre än f.n. kan utöva inflytande på förtroendemannastyrelsens sammansättning. Denna bör enligt min mening återspegla de politiska partiernas styrka i länet. Dessa synpunkter tillgodoses bäst genom att landstingen får utse samtliga styrelseledamöter utom ordföranden. En sådan förstärkning av landstingens ställning inom länen är också enligt min mening väl motiverad."[206]

Socialdemokraternas alternativ var att låta 10 ledamöter utses av partierna i länet i proportion till deras röstsiffror i senaste riksdagsval, medan 4 ledamöter skulle företräda arbetsmarknads- och näringslivsintressen (2 företagarsidan och 2 arbetstagarsidan).[207]

Det är ingen tvekan om att centerpartiet var den drivande kraften för att förverkliga tanken på att låta landstingen utse styrelseledamöterna i länsstyrelsen. Förslaget passade väl in i centerns gamla krav på decentralisering, "länsdemokrati" och aktiv regionalpolitik. Att det förvaltningspolitiska debattläget under några årtionden starkt förskjutits visas av att då centerpartiet, dåvarande bondeförbundet, senast suttit i regeringen var attityden en annan. En utredning hade 1950 kommit med förslaget att samordna länsförvaltningen genom att inordna länsnämnderna i länsstyrelserna och att låta lekmän delta i styrelserna. Tanken var uppenbarligen alltför tidigt väckt. Det ansvariga statsrådet, Gunnar Hedlund, höll visserligen med om att det fanns ett starkt behov av ökad samordning mellan länsmyndigheterna. Men han var inte beredd att låta förtroendevalda ta plats i länsstyrelsernas ledning.

> "Den under rådande förhållanden lämpligste vägen till samordning inom länsförvaltningen anser jag vara att skapa bättre förutsättningar för en intensivare samverkan på tjänstemannaplanet."[208]

När nu förtroendemannastyrelserna varit i arbete några år kan man konstatera att ledamöterna inte har någon entydig uppfattning om vad de representerar. Verksledningskommitténs undersökningar 1984 visar att få av ledamöterna känner ett huvudansvar mot staten. Många ansåg sig företräda ett allmänt länsintresse, men menade ofta samtidigt att den egna bygdens intressen utgjorde en viktig anledning till sitt engagemang i styrelsen.[209] Mycket tyder på att det är de kommunalpolitiska intressena som numera dominerar i länsstyrelsernas ledning. En genomgång av styrelsernas sammansättning 1985 visar att den största enskilda kategorin är kommunalråd (29 procent av samtliga ledamöter).[210] Inräknas också landstingsråden (13 procent) innebär det att drygt 40 procent av styrelseledamöterna utgörs av tunga kommunalpolitiker.

Förändringarna i ledning och intern organisation har ett nära samband med länsstyrelsernas förändrade roll i den totala offentliga förvaltningen. När länsstyrelsen var ett instrument för centralmakten och mest sysslade med lagstiftning sköttes verksamheten av ett mindre antal ämbetsmän, ofta med juridisk skolning. Efter det att länsrätterna blivit självständiga organ har det juridiska inslaget i länsstyrelserna minskat kraftigt. En f.d. landshövding har beklagat att länsstyrelsen

> "... i betänklig grad berövats sina juridiska funktioner ... All samhällsplanering till trots är och förblir rätts- och myndighetsutövningen själva grunden för länsstyrelsernas existens ... Jag säger detta mot bakgrund av en

oroande tanke att det finns krafter, som tydligen föreställer sig att s.k. samhällsplanering är en uppgift i sig, oberoende av de till myndigheterna inkommande ärendena."[211]

Idag är nyckelordet för länsstyrelsernas arbete att "utveckla länets framtid". Betoningen ligger inte längre på att enhetligt och effektivt tillämpa centrala direktiv. Tanken på decentralisering väcker inte längre motstånd från något parti. Länsstyrelsen skall, heter det i anslutning till ett socialdemokratiskt regeringsbeslut, "aktivt planera och ta initiativ beträffande inriktningen av verksamheten inom de förvaltningsområden som är av betydelse för länets utveckling". Skulle det uppstå en konflikt mellan nationella och regionala intressen är det inte längre givet att länsstyrelsen skall fungera som det nationella intressets representant. Det förutsätts "att de regionala organen ges tillfälle att påverka besluten även i sådana regionala frågor som har nationell betydelse".[212]

Den statliga förvaltningen på regional och lokal nivå kan vara organiserad på olika sätt. Inom en del sektorer finns en komplett organisation med organ på samtliga tre nivåer. En sådan organisationsstruktur, där den statliga myndigheten har egna lokala organ, finns t.ex. inom affärsverk som posten, televerket och SJ. Det finns också exempel på statliga myndigheter som har regionala organ, men som saknar egna lokala enheter. Inom skolväsendet lyder länsskolnämnderna under SÖ, men de lokala enheterna, skolstyrelserna, är kommunala organ. Slutligen finns det statliga myndigheter som enbart består av ett centralt ämbetsverk. I den mån myndigheten uppträder på regional och lokal nivå måste den förlita sig på bistånd från någon annan myndighet. För naturvårdsverket fullgör länsstyrelserna de regionala uppgifterna. Invandrarverkets insamling av uppgifter för handläggning av t.ex. utlänningsärenden sköts av polisen.

## 2.5 Ämbetsverkens självständighet

Den för Sverige egenartade uppdelningen mellan departement och ämbetsverk går, som tidigare antytts, flera sekler tillbaka i tiden. Av de fem rikskollegierna i 1634 års regeringsform fick ett, kansliet, snart en särställning. Kansliet hade dels förvaltande uppgifter, i främsta hand utrikespolitiken, men fick också hand om expedieringen av de övriga kollegiernas ärenden. Är det någon enskild person som skall förknippas med uppkomsten av den speciella svenska centralförvaltningen är det således den mäktige rikskanslern Axel Oxenstierna. De övriga rikskollegierna blev för den skull inte fullständigt "självständiga". Ända fram till 1720 års regeringsform fanns ett omedelbart personsamband mellan rådet och kollegierna, eftersom rådsmedlemmar innehade de högsta posterna i kollegierna. Under frihetstidens ständervälde ingrep riksdagen på många sätt direkt i förvaltningsverksamheten. Men trots dessa och andra inskränk-

ningar i förvaltningsorganens självständighet har systemet med fristående kollegier och senare tillkommande ämbetsverk bestått. Kansliets inre organisation anpassades härefter. I Karl XII:s kansliordning 1713 indelades kansliet i expeditioner, som fick ställning av "departement" över de olika ämbetsverken. Kansliets egna förvaltningsuppgifter upphörde så småningom och kansliet blev enbart ett organ för beredning och expedition av regeringsärendena. Med 1840 års departementalreform institutionaliserades ordningen att departementets chef, statsrådet, blev både föredragande och rådgivare till konungen. Med statsskickets parlamentarisering fick dessa konungens rådgivare med tiden rollen som politiskt ansvarig regering. Förhållandet mellan departementschef och ämbetsverk kom emellertid inte att ändras. Förvaltningsorganens fristående ställning bestod. Under 1800-talet och början av 1900-talet diskuterades vid upprepade tillfällen om inte centralförvaltningen borde omorganiseras. Förslagen gick i allmänhet ut på att stärka regeringens ställning gentemot ämbetsverken. Få av dessa förslag genomfördes dock. Det är ändå intressant att i efterhand studera den dåtida debatten; argumenten belyser skälen för och emot den svenska förvaltningsdualismen.

En omfattande utredning, departementalkommitterade, lade 1912 fram ett förslag om att inordna de centrala ämbetsverken i departementen. Kommitténs undersökning av den rådande ordningen utmynnade i fyra kritiska slutsatser:[213]

1. Fackkunskapen vid regeringsärendenas behandling i departementen är för dålig.
2. Dubbelarbetet i departement och verk leder till tidsutdräkt och ökade förvaltningskostnader.
3. Ämbetsverkens fristående ställning i förhållande till departementschefen försvårar en enhetlig och planmässig ledning av statsförvaltningen.
4. Samarbetet mellan verk och myndigheter är för dåligt.

Utredningen föreslog att flertalet centrala verk skulle inordnas som avdelningar eller kontor i departementen. Verken skulle behålla en viss självständighet i fråga om t.ex. initiativrätt och löpande förvaltning. Även om kommittén inte syftade till en fullständig ministerstyrelse skulle ändå den organisatoriska uppdelningen mellan departement och verk i stort sett upphävas.

Remisskritiken blev mycket stark. Kammarkollegium ansåg att ämbetsverkens självständighet var hotad. Denna självständighet betingades nämligen av att den enskilde tjänstemannen "i sin tjänstgöring är ställd oberoende av alla obehöriga inflytelser och i följd därav äger förutsättningarna för att efter förstånd och samvete samt oförvillad av mer eller mindre tillfälliga politiska strömningar eller konjunkturer fullgöra den författningstillämpning, som på honom ankommer".[214] Även patent- och registreringsverket såg en allvarlig "fara för ett betänkligt kringskärande av ämbetsverkens nuvarande självständighet", dvs. "ämbetsverkens rätt

att, utan hänsyn till politiska eller andra synpunkter" framlägga förslag. Även statistiska tabellkommissionen ville värna om "ämbetsverkens självständighet och oberoende av de partipolitiska strömningarna". Lantmäteristyrelsen framhävde verkens självständighet "såsom ett värn för den enskildes säkerhet och rätt samt en mäktig hävstång för förvaltningens jämna och behöriga gång".

Det är uppenbart att många remissvar var tal i egen sak. Varje ämbetsverk värnade om sitt eget revir. Men det fanns också försök att anlägga lite vidare perspektiv. Marinförvaltningen kritiserade den snäva intressesynpunkten.

> "Det synes nämligen, som om man förbisett, att ämbetsverken icke i någon mån är självändamål utan endast organ för realiserandet av statsändamålet. Deras uppgift är att i föreliggande ärenden utreda och konstatera faktum samt att på grundvalen därav efter bästa förstånd och samvete antingen endast uttala sin mening om vad lag och författning samt statens bästa kräver eller medger, eller också inom därav utstakade gränser, vidtaga de åtgärder, som ankommer på ämbetsverken. Men vid sin utredning och vid bildandet av sin mening måste de vara fria från varje tryck av utomstående viljor. Ämbetsverkens självständighet är fördenskull inte annat än deras frihet att göra sin plikt."

Om man skall sammanfatta innebörden av den svenska förvaltningsdualismen är de allmänna tolkningarna relativt samstämmiga. Departementalkommittén sammanfattade det rådande läget:

> "Mellan statsdepartementen, å ena, och de centrala verken, å andra sidan, råder med avseende på deras verksamhet den principiella olikheten att, medan statsdepartementen har till huvudsaklig uppgift att åt regeringsärendena ägna den behandling, som består i deras *beredning* till föredragning inför Konungen, utövar de centrala verken var inom sitt område en *självständig* verksamhet."[215]

När regeringen ett halvsekel senare motiverade en ändring av departementens inre organisation var utgångspunkten att behålla den traditionella ordningen, i vilken "verken är fristående från departementen med ett självständigt ansvar för sin verksamhet och liksom hittills i huvudsak ombesörjer den löpande förvaltningen medan arbetet med samordning, planering i stora drag och utformande av de viktigare riktlinjerna bedrivs i departementen".[216]

När man närmare skall precisera hur relationerna mellan departement och verk ser ut är det lämpligt att särskilja två aspekter av problemet, den statsrättsliga, hur det formella regelverket är konstruerat, och den faktiska, hur kontakter och inflytande går till i praktiken.

Regeringsformens regler om förvaltningen är mycket knapphändiga. Två huvudprinciper är emellertid av stort intresse i detta sammanhang:

regeringens ledande roll och avgränsningen av förvaltningsmyndigheternas eget beslutsområde.

Regeringsformens inledningskapitel innehåller bestämmelser om statsskickets allmänna grunder. Den styrande makten ligger hos regeringen: "Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen." (1 kap. 6 §). I RF 11 kap. 6 § fastslås ytterligare regeringens ledande roll:

> Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Av denna paragraf går inte att utläsa något om ämbetsverkens självständighet, tvärtom uttrycks tydligt att förvaltningsmyndigheterna (exkl. riksdagens verk) "lyder under regeringen". Det är däremot viktigt att notera att myndigheternas lydnadsplikt riktas mot *regeringen* som kollektivt organ. Ett ämbetsverk lyder alltså formellt inte under sitt departement eller sin departementschef utan under regeringen som helhet. I en annan paragraf (RF 7 kap. 3 §) preciseras hur regeringen fattar sina beslut. Huvudregeln är: "Regeringsärendena avgörs av regeringen vid regeringssammanträde". Det är detta krav på kollektiv beslutsform i regeringen, som skiljer Sverige från andra länder med ministerstyrelse, där flertalet regeringsbeslut formellt fattas av den enskilde ministern. Det finns nu även i Sverige vissa undantag från huvudregeln. Ett statsråd beslutar ensamt i ett antal särskilt definierade fall:[217]

1 De s.k. kommandomålen, i vilka försvarsministern under statsministerns överinseende fattar verkställighetsbeslut som rör krigsmakten.[218]
2 Utrikesministerns beslut i egenskap av chef för utrikesförvaltningen.
3 Departementsärenden (främst intern administration och kommittéärenden).

Förvaltningsorganens roll i samband med regeringsärendena stadgas i RF 7 kap. 2 §: "Vid beredningen av regeringsärendena skall behövliga upplysningar inhämtas från berörda myndigheter." Regeringsformen förutsätter alltså att regeringen inför sina beslut, i praktiken via det ansvariga departementet, ålägger ämbetsverk eller andra myndigheter att göra utredningar och komma med förslag.

Kravet på kollektivt beslutsfattande i regeringen, förbudet mot ministerstyrelse, gör det oriktigt att framställa den svenska förvaltningen som en serie pyramider, var och en med en minister i toppen. En svensk departementschef har ingen egen befälsrätt över de underlydande förvaltningsmyndigheterna.

Frågan är då vilka möjligheter regeringen har att ge order till förvaltningsorganen. Den allmänna principen att förvaltningsmyndigheterna "lyder under" regeringen begränsas av ett viktigt undantag. RF 11 kap. 7 § stadgar nämligen:

> Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

En förvaltningsmyndighet är sålunda självständig i detta väsentliga avseende: den har själv att besluta i konkreta ärenden när det gäller *myndighetsutövning* och *lagtillämpning*.[219] Begreppet myndighetsutövning har behandlats tidigare i detta kapitel; det rör sig alltså om ärenden där den enskilde står i ett beroendeförhållande till staten. Ärenden som *inte* innebär myndighetsutövning eller lagtillämpning är t.ex. organisatoriska eller administrativa förhållanden (såvida de inte regleras i lag). Regeringen har sålunda ordergivningsrätt över förvaltningsmyndigheterna när det gäller organisationsform, intern administration, rationalisering etc. Utanför området för myndigheternas självständiga handlande faller också sådant som inte är "ärenden". Det rör sig om uppgifter som brukar rubriceras som myndigheternas "faktiska handlande", t.ex. service eller prestationer till enskilde. Att hålla en lektion i en skola innebär "faktiskt handlande" medan en disciplinär bestraffning av en elev innebär myndighetsutövning.[220]

Var går då de närmare gränserna för regeringens möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna, hur stor är i detta avseende ämbetsverkens "självständighet"? Med tanke på att det rör sig om en helt central aspekt av den svenska förvaltningen kan det synas förvånande att det inte råder någon enighet. Tolkningarna går ibland starkt isär. Frågan har på senare tid aktualiserats då några debattörer hävdat att regeringens konstitutionella möjligheter att styra förvaltningen i själva verket är större än vad man vanligen föreställt sig.

Förvaltningsutredningen, under ordförandeskap av Daniel Tarschys, lade 1983 fram ett betänkande som ifrågasatte den traditionella bilden av ämbetsverkens självständighet. Utredningens huvudtanke är att medan 1809 års regeringsform vilade på maktfördelningsläran baseras 1974 års regeringsform i stället på folksuveränitetsläran:

> "I enlighet härmed stadgas att all offentlig makt utgår från folket. De olika statsorganen erhåller sina befogenheter genom en kedja av mandat: från folket till riksdagen, från riksdagen till regeringen, från regeringen till de statliga förvaltningsmyndigheterna. Med befogenheterna följer också ansvar inför uppdragsgivaren. Riksdagen är ansvarig inför folket, regeringen inför riksdagen och de statliga förvaltningsmyndigheterna inför regeringen."[221]

Den nya grundlagen förutsätter, menade utredningen, att regeringen aktivt styr och är ansvarig för förvaltningens handlande. Att många förvaltningsmyndigheter faktiskt uppträder självständigt betyder inte att en sådan självständighet är konstitutionellt sanktionerad. Det råder "missförstånd om regeringens befogenheter och ansvar". Utredningen ansåg att förebråelserna om ministerstyrelse vanligen baserades

> "på en alltför snäv tolkning av regeringens och statsrådens befogenheter och på föreställningen att viljeyttringar i de informella kontakterna mellan regering och förvaltningsmyndigheter skulle vara ovanliga. Sådana viljeyttringar är i själva verket ett reguljärt inslag i samarbetet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna och på intet sätt förbjudna i regeringsformen, som enbart reglerar proceduren för tillkomsten av formella regeringsbeslut. Det finns inga konstitutionella hinder för statsråd och deras medarbetare att genom synpunkter söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande i frågor som inte täcks av RF 11:7. Det är inte ens säkert att synpunkter i frågor som täcks av denna paragraf skulle vara stridande mot regeringsformen, eftersom grundlagsförbudet enbart riktar sig mot andra organs 'bestämmande' av hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall handla i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag."[222]

Förvaltningsutredningens slutsats bestod dels av en tolkning av gällande rätt, dels av en förvaltningspolitisk rekommendation. Politikerna *borde* utnyttja sin konstitutionella möjlighet att starkare styra myndigheterna. "En allvarlig svaghet i den svenska demokratin är att riksdagen är så rädd för att ställa krav på regeringen och att regeringen är så rädd för att ställa krav på myndigheterna", skrev utredningens ordförande i en debattartikel.[223] Ställningstagandet är ett tydligt uttryck för doktrinen om den folkstyrda förvaltningen.

Slutsatserna väckte uppmärksamhet och flera olika inlägg följde. Statsvetaren Nils Stjernquist vitsordade att beskrivningen av det statsrättsliga läget var korrekt. Tesen om förvaltningsmyndigheternas självständighet byggde på missuppfattningar och en sammanblandning av två olika relationer: verkens förhållande å ena sidan till minister/departement och andra sidan till regeringen.

> "I debatten har distinktionen mellan de två relationerna inte alltid varit klar. Att systemet med från minister och departement fristående centrala ämbetsverk har betraktats som traditionellt och positivt har tvivelsutan skapat en god grogrund för tanken om en verkens självständighet även i relation till regeringen."[224]

Stjernquist visade också att uppfattningarna om de konstitutionella gränserna för förhållandet mellan regering och förvaltningsmyndigheter skiftat under 1900-talet. Till en början, menar Stjernquist, rådde det ingen tvekan om rättsläget. Förvaltningsmyndigheterna hade en annan ställ-

ning än domstolarna. De hade att följa kungens "föreskrifter, bud och befallningar", även när det gällde handläggningen av konkreta fall. Likheten med domstolarna låg endast i att enskilda statsråd saknade ordergivningsrätt och att både domstolar och myndigheter är underställda lagen.[225] Men under mellankrigstiden utvecklade jurister, främst C.A. Reuterskiöld och Halvar G.F. Sundberg, tesen att förvaltningsmyndigheterna inte endast var oberoende av det enskilda statsrådet utan av regeringen överhuvudtaget. Sundberg hävdade i sin installationsföreläsning "det för vår rätt karaktäristiska förhållandet, att förvaltningsverken är fristående och oavhängiga i förhållande till den politiska styrelsemakten och sålunda icke beroende av regeringens anvisningar".[226] Enligt Reuterskiöld och Sundberg fanns det i detta avseende ingen skillnad mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. Man kan räkna med att denna uppfattning vid denna tid var relativt spridd bland ämbetsmännen själva. De tidigare anförda citaten från ämbetsverkens remissvar på departementalkommittérades betänkande 1912 uttrycker samma tankegång. Ämbetsverkens självständighet ses som ett värn mot partivälde och politiska påtryckningar. Tesen om ämbetsverkens självständighet gentemot regeringen måste, som också Stjernquist påpekar, ses mot den allmänpolitiska bakgrunden. Striden kring parlamentarismen gällde om det var kungen eller riksdagsmajoriteten som skulle bestämma över regeringens sammansättning. Med parlamentarismens seger förlorade de som ville se regeringen som ett mot folkrepresentationen balanserande element. Självständiga ämbetsverk skulle därmed kunna bli ett annat medel att uppnå den önskvärda maktbalansen. De skilda uppfattningarna om ämbetsverkens ställning avspeglar två synsätt, vilka väl låter sig beskrivas i de termer vi tidigare valt. Anhängarna till tesen om ämbetsverkens självständighet i förhållande till regeringen ger uttryck för doktrinen om den lagstyrda förvaltningen. Motståndarna, de som hävdade att ämbetsverken är skyldiga att efterkomma regeringens anvisningar, representerar en speciell variant av doktrinen om den folkstyrda förvaltningen. Mot slutet av 1960-talet fördes en diskussion där denna senare syn kom till tydligt uttryck. Några socialdemokratiska debattörer vände sig mot dem som vill bekämpa och begränsa statsmakten, som vill förhindra regeringen att regera, begränsa statens verksamhet genom ett system med vikter och motvikter. Det gällde i stället att skapa "en kraftfull statlig förvaltningsverksamhet" och bryta de "regeringsfientliga attityderna" i förvaltningen. Som medel att stärka den politiska kontrollen över förvaltningen nämndes inte endast personbyten på ledande poster vid regeringsskifte utan också inordnande av ämbetsverken i departementen.[227]

Kvar står det faktum att den nu gällande regeringsformen stadgar att myndigheterna är självständiga i ärenden som avser myndighetsutövning eller lagtillämpning. Av förarbetena framgår att det inte varit syftet att införa någon ny princip, utan tvärtom att kodifiera gällande ordning. Det

är då intressant att konstatera att i de skilda lagförslag som föregick beslutet fanns olika formuleringar, som avvek från varandra i mer än språkligt avseende. Författningsutredningen föreslog 1963 att paragrafen skulle lyda: ”Rikets förvaltningsmyndigheter skall fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar.”[228] Flera remissinstanser riktade häftig kritik. Hovrätten för Skåne och Blekinge ansåg t.ex. att den föreslagna paragrafen ”ger en oriktig föreställning om vad som i detta hänseende gäller”.[229] I grundlagberedningens förslag 1972 fanns en annan formulering, som innefattade både domstolar och förvaltningsmyndigheter: ”Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel.”[230] Men under behandlingen i regering och riksdag ändrades återigen formuleringen. Begreppet ”rättsregel” ansågs för vidsträckt. Regeringen skulle knappast kunna bestämma om myndigheternas inre organisation, om samarbetet mellan myndigheterna etc. Därför valdes till slut det snävare uttrycket ”tillämpning av lag”. Det är med stöd av denna paragraf som förvaltningsutredningen menade att det finns ett större utrymme för regeringens styrning av myndigheterna än vad man i allmänhet antagit. I sina allmänna slutsatser fick utredningen också stöd av de flesta remissinstanser. Däremot rådde det delade meningar om regeringens möjlighet att påverka ärenden av den typ som anges i RF 11 kap. 7 §, dvs. de särskilda fall som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning. Som framgår av förvaltningsutredningens ovan citerade slutsats ansågs det ligga inom den konstitutionella ramen för regeringen, eller t.o.m. statsråd eller dennes medarbetare, att genom viljeyttringar söka påverka en myndighets behandling av enskilda ärenden. Begreppet 'bestämma' i grundlagsparagrafen ges uppenbarligen här en snäv innebörd. Regering/departement kan inte ge formella order till en myndighet att besluta på det ena eller andra sättet när det gäller myndighetsutövning eller lagtillämpning, men i övrigt skulle fältet vara fritt. En del remissorgan var på denna punkt starkt kritiska. Justitiekanslern bemötte:

> ”Jag vill starkt ifrågasätta denna uppfattning. Regleringen i 11 kap. 7 § RF — som för domstolarnas del har en direkt motsvarighet i 11 kap. 2 § RF — avser att garantera förvaltningens självständighet inom det i grundlagsstadgandet avgränsade området och är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. Att inom området för 11 kap. 7 § RF påverka förvaltningsmyndigheternas handlande kan svårligen förenas med rättssäkerhetskraven oavsett om påverkan har formen av synpunkter eller har annan beteckning.”[231]

Utredningens ordförande försvarade emellertid i en kommentar till remissvaren sin slutsats. ”Någon instans beskriver denna bedömning som 'ett olycksfall i arbetet'. Måhända — men i så fall knappast i förvaltnings-

utredningens arbete utan i arbetet med den nya regeringsformen."[232]

En särskild utredning, verksledningskommittén, fick 1983 i uppdrag att komma med förslag om hur de centrala myndigheternas ledning borde förändras. I sitt betänkande sommaren 1985 kom utredningen till samma slutsats som förvaltningsutredningen: regeringen har full beslutanderätt över myndigheterna. Reglerna i regeringsformen, fastslog verksledningskommittén, utgör "en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation".[233]

Utredningen nöjde sig inte med att konstatera att det finns ett konstitutionellt utrymme för regeringen att påverka myndigheterna. Man hävdade också att regeringen *borde* utnyttja sig av denna möjlighet. Rekommendationen måste ses mot bakgrund av den verklighetsbild som utredningen tecknade. Att utredningen en gång tillsattes berodde delvis på att några riksdagsmotioner uttryckt oro över att den statliga byråkratin blivit okänslig för riksdagens och regeringens styrsignaler. Utredningen hänvisar bl.a. till den norska maktutredningen, som "klarlagt det komplicerade mönster av samspel och motspel mellan demokrati, marknad, intressebevakning och byråkrati som formar och förändrar de demokratiskt styrda staterna". Regeringens styrning av den statliga förvaltningen har successivt blivit allt mer ineffektiv, menade verksledningskommittén. Det är "särskilt viktigt att inte den demokratiska kraften försvagas ytterligare".[234] Utredningen föreslog därför åtgärder som "dels kan förtydliga regeringens styrsignaler till den statliga förvaltningen, dels kan öka denna förvaltnings styrbarhet".[235]

De flesta remissinstanser instämmer i eller avstår från att kommentera verksledningskommitténs grundlagstolkning. Ett mindre antal instanser, oftast med juridisk fackkompetens, är dock skeptiska, ibland mycket kritiska. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser t.ex. att den rättsliga analysen har så stora brister att grundlagstolkningen bör underkännas.[236] Det grundlagsstadgande som avgränsar området för myndigheternas självständighet (RF 11 kap. 7 §) har betydligt större räckvidd än vad utredningen gör gällande. Principen innebär "att de svenska förvaltningsmyndigheterna åtnjuter en betydande självständighet, som gör dem immuna mot bl.a. regeringens påverkan, då de handlägger i stadgandet definierade ärenden, som är särskilt betydelsefulla för den enskilde". Stockholmsjuristerna menar också att verksledningskommitténs tankar i realiteten skulle förutsätta en övergång till ministerstyrelse: "Ett genomgående drag i betänkandet är nämligen att kommittén inte förmår skilja mellan regeringen som sådan, de enskilda statsråden och departementstjänstemännen. Då man talar om regeringens styrningsmöjligheter, avser man i de flesta fall *ministrarnas* möjligheter att dirigera förvaltningen. Vad man i realiteten rekommenderar är alltså införande — utan grundlagsändring! — av *ministerstyrelse* men med bibehållande av

en viss självständighet (enligt RF 11:7) för myndigheterna visavi *regeringen* som sådan."[237] Även juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet uttalar stark kritik mot verksledningskommitténs tolkningsrekommendationer. Dessa karaktäriseras som "dubiösa och äventyrliga samt föga övertygande".[238] Kommitténs uttalande att regeringen har full möjlighet att styra sina myndigheter "saknar förankring i vår statsförfattning samt bär karaktären av önsketänkande eller politisk propaganda". Grundlagen måste fortfarande tolkas så "att icke förvaltningsmyndigheternas självständighet och den enskilda individens rättssäkerhet urholkas". De föreslagna tolkningarna skulle "i realiteten torda medföra (åtminstone en överhängande risk för) introducerande av ministerstyrelse utan föregående grundlagsändring".[239] Ett ämbetsverk, kammarkollegiet, är också starkt kritiskt till kommitténs grundlagstolkning. Betänkandets uttalande "är ägnat att inge särskilda betänkligheter". "RF 11:7 innebär i verkligheten ett kategoriskt förbud för regeringen att styra tillämpande myndighet i en aktuell situation."[240]

Förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna ställs särskilt på sin spets vid de *informella kontakterna* mellan å ena sidan statsråd och departementstjänstemän och å andra sidan företrädare för ämbetsverken. Det är särskilt på denna punkt som de skiljaktiga uppfattningarna om grundlagens tolkning får praktiska konsekvenser. Med informella kontakter avses "det informella och oreglerade samspelet mellan myndigheterna". "I sak gäller frågan den påverkan som sker genom muntlig information från en ledamot av regeringen till ledningen för en myndighet om innehåll och innebörd i olika typer av regeringsbeslut för den enskilda myndigheten och dess ledning."[241] Frågan är vilka rättsliga möjligheter regeringsföreträdare har att påverka myndigheternas handlande. Liksom förvaltningsutredningen menar verksledningskommittén att utrymmet är relativt stort. Informella kontakter är "viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna". Kontakterna inom området för RF 11 kap. 7 § bör dock "präglas av stor försiktighet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som ligger bakom detta lagrum".[242] Men kontakter är inte uteslutna, inte ens inom detta område. Det är nu inte "fritt fram för statsråd och departementstjänstemän att påverka myndigheterna i enskilda ärenden. Tvärtom bör bestämmelsen tolkas på det sättet att statsråd och regeringstjänstemän inte bör påverka en myndighet så, att den i praktiken känner sig bunden av hur den skall avgöra ett ärende som avses i RF 11:7."[243]

Denna lite vaga slutsats kritiseras av flera remissinstanser. Kriteriet "känner sig bunden" innebär ett psykologiskt element, som har svårt att förenas med ett strikt rättslig synsätt. Juridiska fakultetsstyrelsen i Lund deklarerar "ett bestämt avståndstagande": "Denna lösliga och påtagligt grundlagsstridiga konstruktion skulle, om den vunne anslutning och komme att praktiseras, innebära ett förödande grundskott mot den rätts-

säkerhet som i synnerhet RF 11 kap. 7 § åsyftar att värna. Den mer eller mindre påtagliga 'känslan av bundenhet' synes vara ett helt otjänligt och för tidigare statsrättsligt tänkande okänt avgränsningskriterium."[244] Även andra remissinstanser kritiserar verksledningskommitténs bedömning att informella kontakter är tillåtna även i ärenden som omfattas av RF 11 kap. 7 §. Domstolsverket menar t.ex. att sådana "inte alls får förekomma och att RF 11:7 uttrycker ett förbud mot det". Enligt domstolsverket "överbetonar kommittén skillnaderna i myndigheternas och domstolarnas konstitutionella ställning".[245] Kommerskollegium är likaledes kritiskt: "Ett genomförande av kommitténs propåer skulle innebära åsidosättande av RF 11:7 och av gällande ordning för regeringens beslut och normgivning. Offentlighetsprincipen skulle inte kunna upprätthållas. Konsekvenserna därav för medborgare och massmedia samt ur gransknings- och kontrollsynpunkt inses lätt. Den 'informella normgivningen' skulle innebära en okontrollerad maktutövning. Kollegiet avstyrker kommitténs förslag till denna del mycket bestämt."[246] Statens arbetsmarknadsnämnd ställer sig också tveksam till verksledningskommitténs tolkning av de informella kontakterna; de "kan svårligen förenas med rättssäkerhetskraven", särskilt i de fall initiativet till kontakten tas av företrädare för regeringen eller regeringskansliet.[247]

Juristprofessorn Stig Strömholm angriper i en debattartikel verksledningskommitténs styrningsfilosofi: "Det är logiskt genomförd rousseauansk jakobinism av ganska trivialt slag: staten är en kasern, där folkviljan är kommendant, med parlament och regering som väblar och professer. Allt sker på order. Intet sker utan order. Allt är politik. Det är vad man kallar den totalitära staten i sin prydno." Kommittén, menar Strömholm, har misstagit sig på en avgörande punkt. Den stora massan av förvaltningsbeslut utgör inte politiska viljeyttringar: "Förvaltning är i vårt land lyckligtvis fortfarande i väsentlig omfattning ett slags rättstillämpning. Det gäller även s.k. skönsmässiga beslut. Skönet är bundet."[248]

Argumenten för och emot ståndpunkten att regeringen har en omfattande rätt att påverka förvaltningsmyndigheterna har här skildrats relativt utförligt. Det rör sig nämligen om en kärnpunkt i aktuell svensk förvaltningsdebatt. De olika uppfattningarna låter sig naturligt inordnas i de generella förvaltningsdoktriner som preciserats i denna bok. Förvaltningsutredningen och verksledningskommittén är tydliga uttryck för principen om den folkstyrda förvaltningen; i tanken på den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan formuleras den politiska styrningen som det överordnade värdet. De remissinstanser och debattörer som hävdar att regeringens möjlighet att påverka myndigheterna är betydligt mer begränsad använder inte sällan argument som går ut på att framhäva likheten mellan förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Domstolsmodellen, doktrinen om den lagstyrda förvaltningen, får här en pregnant formulering.

Frågan om grundlagens tolkning på denna viktiga punkt står alltså ännu så länge öppen. Man kan ändå göra den kommentaren, som också förekommer i en del remissutlåtanden, att tanken att departementen via olika slag av viljeyttringar skulle gå in och påverka myndigheternas handläggning av enskilda fall strider mot den grundprincip som de båda utredningarna i övrigt förespråkar. Folksuveräniteten skulle enligt denna förverkligas genom en "uppdrags- och ansvarskedja". Men i denna länk skulle kedjan brytas: ett ämbetsverk skulle kunna tvingas fatta ett beslut som det drivits till genom påverkan uppifrån. Hos vem skall då ansvaret för beslutet utkrävas: hos myndigheten som formellt fattat beslutet eller hos departementet där den reella makten legat?

Denna diskussion av ämbetsverkens självständighet har framför allt gällt konsekvenserna av den organisatoriska tudelningen regering-förvaltningsmyndigheter, närmare bestämt vilken ordergivningsrätt som regeringen/statsrådet har över de "underlydande" myndigheterna. Beskrivningen av förhållandet mellan de två nivåerna i centralförvaltningen måste emellertid kompletteras med de övriga möjligheter som regeringen har att påverka förvaltningen.

1 *Normgivning.* Förutom av riksdagen beslutade lagar regleras förvaltningsmyndigheterna av förordningar beslutade av regeringen, t.ex. allmänna verksstadgan, begränsningskungörelsen, instruktioner för enskilda myndigheter, tillämpningsföreskrifter etc.
2 *Budget.* Genom budgetpropositionen, riksdagsbeslut om anslagsposter och de specificerade regleringsbreven sätts de ekonomiska ramarna för myndigheterna (se vidare kapitel 5).
3 *Utnämningar.* De höga tjänsterna inom förvaltningsmyndigheterna tillsätts av regeringen. I vilken mån utnämningsmakten används som ett (praktiskt utslagsgivande) styrinstrument behandlas i kapitel 3.
4 *Besvärsutslag.* Trots ett omfattande delegeringsarbete är regeringen fortfarande högsta besvärsinstans i många slag av ärenden. Regeringen kan genom att utforma praxis sätta exempel för myndigheternas handlande.

Diskussionen hittills har i allt väsentligt begränsats till det formella regelverket. En annan sak är hur kontakterna mellan departement och ämbetsverk går till i den praktiska vardagen.[249] Saken är inte helt lätt att belysa; det ligger i sakens natur att en stor del av kommunikationen mellan departementspersonal och förvaltningstjänstemän inte dokumenteras skriftligt utan äger rum via telefon och under personliga möten i tjänsterum, korridorer, kaféer och gathörn. I en doktorsavhandling redovisas emellertid förhållandet mellan departement och ämbetsverk inom sex utvalda områden (arbetsmiljö, industripolitik, invandrarpolitik, in-

vandringsärenden, livsmedelskontroll och patentpolitik).[250] Avhandlingen tillåter därför inga generella slutsatser, men fallen är valda så att de skall representera olika typer av frågor (politiskt centrala respektive perifera) samt typ av formell reglering (ramlag, detaljerad lagstiftning eller mål/riktlinjer).

I den mån den traditionella bilden av ämbetsverkens självständighet tolkas som att det råder ett vattentätt skott mellan "politik" och passivt verkställande "förvaltning" är den, menar Bengt Jacobsson, felaktig:

> "Denna bild av ämbetsverken har förmodligen aldrig haft någon motsvarighet i sinnevärlden. Det går inte att funktionellt avgränsa ämbetsverkens kompetens. Verken fungerade som *initiativtagare* till förändringar inom sina verksamhetsområden, både genom att medelst formella skrivelser söka åstadkomma förändringar och genom att arbeta via de arenor som fanns för att se över ett verksamhetsområde, t.ex. offentliga utredningar. Förvaltningsmyndigheter hade rollen som *konsensusbyggare*, dvs. de försökte arbeta fram lösningar som var acceptabla för många inblandade intressen. Ramlagstiftningen förstärkte ämbetsverkens roll som *normgivare*. Ramlagsmyndigheter utfärdade normer och föreskrifter gentemot t.ex. företag och kommuner. Dessutom hade flera verk kvar sin traditionella roll som ansvariga för *tillämpningen* av beslut fattade av riksdag och regering. Ofta hade samma myndighet samtidigt flera av dessa roller."[251]

Redan de sex utvalda politikområdena visade att relationen mellan departement och verk uppvisar stora variationer. I en del fall (t.ex. industriverket) hade myndigheten små möjligheter att ta egna initiativ medan departementet genom branschråd och särskilda utredare ökade sitt eget inflytande. I andra fall (såsom invandrarverket) kunde ämbetsverket genom egna initiativ och aktiv opinionsbildning vinna inflytande över viktiga förändringar i lagstiftningen. Vissa egenskaper hos ämbetsverken föreföll korrelerade med grad av inflytande. Verkets tillgång på unik *expertkunskap* var en viktig maktresurs. Myndigheter som tillämpar *ramlag* hade stort inflytande jämfört med departementen eftersom politikens konkreta utformning är delegerad till förvaltningsnivån. Ämbetsverk inom *perifera* verksamhetsområden hade en större självständighet än myndigheter som låg inom politiskt centrala områden. *Personfaktorer* var ibland också av betydelse; en generaldirektör och verksledning med gott anseende kunde kompensera t.ex. bristen på unik expertkunskap. Flera verkschefer hade tidigare arbetat i departementet och hade kvar goda personkontakter.[252]

Jacobssons kartläggning visar också att förbindelserna mellan departement och ämbetsverk var väl utvecklade:

- Det förekom omfattande informella kontakter mellan departement och verk, ofta på ledningsnivå men i de flesta fall även på lägre tjänstemannanivå.

- Det fanns olika syften med det informella utbytet: att överföra information, att söka stöd för agerande, att gemensamt diskutera verksamhetsinriktning samt att försöka styra.
- De personer som hade erfarenheter av båda organisationerna var betydelsefulla länkar i det informella utbytet. Verkscheferna hade ofta denna dubbla erfarenhetsbas.[253]

Undersökningen visar också att en del styrformer inte hade den betydelse man i allmänhet antagit. Ämbetsverkens handlande vägleddes sällan av de generella mål för politiken som formulerats; de var för allmänna för att ha någon praktisk betydelse. Slutsatsen på denna punkt är kategorisk: "Departementen styrde ingenstans verksamheten genom de mål som hade formulerats."[254]

Den kanske allra mest intressanta slutsatsen var emellertid att den organisatoriska tudelningen mellan departement och verk inte försvårade den politiska styrningen av förvaltningen. Styrning förutsätter, påpekar Jacobsson, att politikerna förmår definiera frågors dignitet:

> "Ett viktigt element i styrningen är att kunna flytta frågor mellan nivåer: både att lyfta upp frågor till departementsnivån och att föra ner eller 'trycka ner' frågor till verksnivån. Det förutsätter att mängden ansvar åtminstone i viss utsträckning är varierbar för departementen ... Kanske är den viktigaste effekten av den svenska konstitutionella modellen inte att den hindrar departementens styrning, utan att den tvärtom underlättar för departementen att styra inom de områden där de själva vill styra."[255]

## 2.6 Decentralisering

Förändringar i en hierarkisk organisation brukar ofta beskrivas i termer av centralisering/decentralisering. I kontinental förvaltningslitteratur brukar man emellertid skilja mellan olika typer av kompetensförskjutningar:[256]

*Decentralisering* innebär att beslutsmakt flyttas från staten till något annat rättssubjekt, oftast kommuner, men också stiftelser, bolag etc.

*Dekoncentrering* betyder att ärenden överflyttas från ett statligt organ till ett annat underordnat statligt organ.

*Delegering* innebär överflyttning av beslutanderätt från en överordnad befattningshavare till en underordnad *inom* ett organ, t.ex. från generaldirektören till någon underordnad tjänsteman.

Från dessa begrepp bör man skilja *utlokalisering*, som gäller förvaltningens geografiska placering. Riksdagen beslöt 1971 och 1973 att genomföra en omfattande utlokalisering. Utflyttningen, som genomfördes under åren 1972-1981, berörde 43 myndigheter och omfattade drygt 10 000 tjänster. Sammanlagt 16 orter fick ta emot de utlokaliserade myndigheter-

na. Utlokaliseringen fick i vissa avseenden positiva effekter för myndigheterna, men det uppstod också flera problem, bl.a. förlorade kontakter med organisationer och andra myndigheter samt höjda resekostnader.[257]

Ett ämbetsverk kan utlokaliseras, flyttas till en ort utanför huvudstaden, utan att beslutsfattandet för den skull decentraliseras. I Sverige är emellertid terminologin mer löslig. Gränserna mellan olika typer av rättssubjekt och förvaltningsorgan är i den praktiska förvaltningsdebatten flytande — arbetsfördelningen mellan t.ex. stat och kommun vägleds inte av några fixerade principer utan betraktas rent pragmatiskt. Därför är språkbruket också vacklande. Termen "dekoncentrering" utnyttjas nästan inte alls[258] (även om det ofta är detta begrepp som åsyftas) och "decentralisering" och "delegering" används i flertalet fall synonymt.

Decentraliseringsdebatten är ingalunda ny. Vidgningen av de offentliga uppgifterna har hela tiden åtföljts av överväganden om den lämpligaste avvägningen mellan centralt och lokalt, mellan överordnades rätt att styra och hänsyn till underordnades självständighet. Redan i mitten av 1800-talet diskuterades förvaltningens decentralisering, efter andra världskriget framlade en särskild decentraliseringsutredning en serie förslag om att i krisförvaltningens spår avbörda de centrala statsorganen uppgifter och under de senaste årtiondena har den kommunala och statliga expansionen oupphörligen lett till diskussioner om centralstyrningens avgränsning.[259]

Det råder ingen tvekan om att debattläget idag gynnar decentraliseringens anhängare. I slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet var frågan mer omstridd. De som då främst ivrade för decentralisering såg kravet främst som en motreaktion mot den i deras tycke alltför långt gående centraliseringen. Kommunsammanslagningar, storstädernas tillväxt, landsbygdens avfolkning, stordrift och koncentration blev för "decentralismens" anhängare uttryck för en allmän samhällsutveckling som det gällde att hejda. "Vi har bakom oss ett centralistiskt årtionde. Och framför oss ligger fortsatt centralism — om vi inte bryter denna utveckling", skrev centerpartisten Gustaf Jonnergård 1972.[260]

Decentralisering har idag kommit att uppfattas som ungefär detsamma som demokratisering. "Avbyråkratisering" blir liktydigt med att minska de centrala myndigheternas makt. "Lägg besluten närmare människorna" lyder titeln på ett tidstypiskt utredningsbetänkande.[261] Huvudargumenten för decentralisering har varit ganska oförändrade. Gunnar Heckschers sammanfattning är giltig även idag:

> "Bland decentraliseringens fördelar kunna nämnas många olika: enkelhet i förfarandet; möjlighet att utnyttja lokal sakkunskap; möjlighet för myndighet eller befattninghavare, som har detaljerad kännedom om vissa ärenden eller grupper av ärenden, att avgörande inverka på deras behandling; tillfälle för högre myndigheter att ägna sig åt problem av väsentlig betydelse i stället för åt rutinärenden; möjlighet för den högre myndighetens chef att

leda dess arbete och följa verksamheten m.m. Vid första påseendet förefaller saken mycket enkel: decentraliseringen har så stora fördelar, att man har svårt att begripa varför den icke redan genomförts i snart sagt fullständig utsträckning."[262]

Decentraliseringsutredningen ansåg i sitt principbetänkande 1978 att decentralisering är "av vital betydelse för utvecklingen av en levande demokrati".[263] Utredningen formulerade ett handlingsprogram som angav olika vägar till ökad decentralisering:[264]

- Stimulera decentralisering genom att utveckla de allmänna förutsättningarna!
- Flytta ut beslutanderätt!
- Begränsa central och regional tillsyn!
- Ge de regionala statliga organen ekonomiska resurser för egna initiativ!
- Förstärk den regionala och lokala nivåns kunnande!
- Anpassa administration och service till de regionalpolitiska målen!
- Underlätta samordning och fördela resurser!
- Förenkla planerings- och handläggningssystemen!
- Anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena!
- Flytta ut handläggningen av personal- och ekonomiadministrativa ärenden!

Bland de faktorer som motverkade strävandena till ökad decentralisering urskilde utredningen främst följande:
- Sektortänkandet i den offentliga verksamheten präglar utvecklingen
- Detaljregleringen dröjer kvar på central nivå
- Statlig tillsyn och kontroll påverkar detaljerna
- Datorsystemen låser den administrativa organisationen
- Förlegade attityder till den regionala och lokala nivåns kunnande är vanliga

Utredningens förslag skulle ses som olika sätt att undanröja dessa hinder.

Så gott som alla remissinstanser delade utredningens bedömning och anslöt sig till utredningens motiv för ökade decentraliseringssträvanden. Endast få kritiska röster hördes. Några ämbetsverk, bl.a. konsumentverket, ansåg att utredningen snarast beskrivit decentraliseringen som ett mål och inte som ett medel. Enligt LO hade utredningen knappast mer än antydningsvis behandlat de konflikter mellan olika intressen som ofta är motivet bakom att beslutsfunktioner lagts på den centrala nivån. Men i övrigt var enigheten total.[265] Inte heller i riksdagen mötte de allmänna riktlinjerna för ökad decentralisering något motstånd.[266] Alla partier var angelägna om att framstå som anhängare till decentralisering.

Det kan med tanke på dessa till synes överväldigande argument vara av intresse att uppmärksamma de argument som framförts *mot* decentralisering. De klassiska skälen för centralisering är *överblick* och *enhetlighet.* Statsvetaren och ämbetsmannen Arthur Thomson skrev en gång:

> ”Det finns en hel del, som är ovederhäftigt i decentraliseringspropagandan. Dit räknar jag åtskilliga uttryck för landskaps- eller rättare länsseparatism. Man tycks ibland glömma bort, att det *var* en stor framgång, när man en gång skapade riksenheten. Vi har ingen anledning att önska få tillbaka småkungar och fogdar. Sverige är inte någon förbundsstat och ännu mindre något statsförbund. Det var lyckligtvis länge sedan vi kom bort från det stadiet. Jag har aldrig ansett en landshövdings uppgift vara att skaffa sitt län förmåner på andra läns bekostnad och att i det syftet i spetsen för deputationer av olika slag uppvakta centrala verk och regering.”[267]

Det finns bland dagens politiska partier inte längre något som på allvar motsätter sig den allmänna decentraliseringstrenden. Men för inte så många år sedan var frågan mer kontroversiell. Det var inte minst socialdemokratiska politiker som hävdade behovet av centralisering och gjorde gällande att en alltför långtgående decentralisering skulle komma i konflikt med strävandena efter en likformig och rättvis utbyggnad av den sociala välfärden.

> ”Vi vill inte acceptera alltför stora olikheter i levnadsförhållandena, därför att människor till exempel bor i olika kommuner — i rika, i fattiga, i socialdemokratiskt styrda, i borgerligt styrda. En låginkomsttagare eller en barnfamilj skall exempelvis inte ytterligare lastas för att man bor på ’fel’ ort i landet. Socialdemokratin vill garantera likformighet i trygghet för alla.
> Stora orättvisor får inte konserveras som en följd av att folkmajoriteten — uttryckt genom regeringspolitiken — inte kan förverkliga sina politiska ambitioner. När man kräver ’decentralisering’, görs detta ofta utan insikten att centraliseringen inom den offentliga sektorn är ett *medel* för att uppnå jämställdhet och trygghet för människorna.
> Men frågan har dessutom en annan mycket viktig aspekt. I förlängningen av den långt drivna decentraliseringen hotas demokratin att ersättas av korporativism. Vi får inte avskärma varandra från inflytande över våra egna intresseområden. Vi har *alla* rätt till *lika* stort inflytande över *hela* samhället. Visst skall vi lyssna till vad människorna, som bor efter Vindelälven, har att säga om planerna på en utbyggnad. Men i själva beslutet skall vi alla ha del. Ty dess verkningar berör oss alla.”[268]

Vad som framskymtar i detta citat är synpunkten att decentralisering inte är identisk med demokratisering. Logiskt sett, menar också en statsteoretiker som Kelsen, måste man skilja mellan de två begreppen. Överflyttning av beslutsmakt från ett demokratiskt styrt centralorgan till ett auktoritärt styrt lokalorgan innebär minskad demokrati.[269] I en analys av marklagstiftningen kommer statsvetaren Barry Holmström fram till en

liknande slutsats. Han frågar sig om en decentralisering av beslutsfattandet till kommunerna verkligen behöver innebära att demokratin fördjupas. Den vanliga argumentationen för ökad decentralisering är, enligt Holmström, inte oantastlig:

> "Den bygger nämligen på tanken att intressen kan isoleras geografiskt, att man genom decentralisering ger dem inflytande som bör ha det, dvs. de närmast berörda. Min diskussion ovan antyder att jag inte delar den bedömningen angående intressenas 'avgränsningsbarhet'. Allmänintressena, de som man tänker sig att staten på alla medborgares vägnar skall idealt förfäkta, blir nedprioriterade. Och i realiteten gör man ett avsteg från en ytterst central princip i demokratiskt tänkande, den att demokratins mål är att ge *varje* medborgare *lika* möjlighet att påverka beslutsfattandet. Medborgarnas politiska rättigheter 'kommunaliseras'. Tanken att man skall delta och ha inflytande på rikets affärer i dess helhet, att tänka i termer av vad som är bäst för alla, förfuskas i takt med federaliseringen av den offentliga maktutövningen."[270]

Antalet förslag och praktiska åtgärder som haft som syfte att öka decentraliseringen är mycket stort. Åren 1980-1982 hade de borgerliga regeringarna en särskild decentraliseringsdelegation med uppgift att samordna regeringens decentraliseringsarbete. Det rör sig om en förvaltningspolitisk huvudtrend, som under senare år snarare förstärkts än försvagats. Sedan 1981 finns i allmänna verksstadgan en allmän uppmaning till myndigheterna: "Decentralisering av verksamhet till regionala och lokala statliga eller andra organ bör eftersträvas" (4 §). Redan detta kapitel har kunnat visa hur organisationsförändringar inom den offentliga förvaltningen vägletts av principen om decentralisering. I kommande kapitel kommer ytterligare exempel att ges. Tendensen till ökad decentralisering gör sig gällande på alla områden: i de centrala statsorganens ställning, i arbetsfördelningen inom myndigheterna, i relationen mellan statliga och kommunala organ och inom kommunerna själva.

När det gäller förhållandet mellan statsförvaltningens centrala och regionala nivå finns det strävanden att stärka de regionala organens ställning. Länsstyrelserna har givits ett samordningsansvar för sådana områden som har betydelse för "länets utveckling och framtid". Dessa områden är arbetsmarknad, sysselsättning, industri, näringsliv, energi, hushållning med mark och vatten, fysisk planering, bostadsförsörjning, vägbyggande, hälso- och miljöskydd, naturvård, lantbruk, skogsbruk, fiske och jakt samt skolväsendets utbyggnad och lokalisering.[271] Redan när regionalpolitiken i mitten av 1960-talet blev ett politiskt prioriterat område gavs länsstyrelserna en viktig roll. Denna har senare förstärkts genom att länsstyrelserna givits ansvar för de länsprogram och årliga länsrapporter som är grundvalen för regionalpolitiken i länet. Länsplaneringen har hittills genomförts i fyra riksomfattande omgångar: länsplanering 1967, länsprogram 1970, länsplanering 1974 och länsplanering

1980. Att ansvaret för denna planeringsverksamhet lades på de regionala organen beror inte minst på strävandena efter "ökad länsdemokrati". Länsdemokratikommittén sammanfattade de två huvudtankar som väglett detta arbete:

- "Samhällsuppgifter bör i ökad utsträckning decentraliseras från central nivå till länsnivå.
- Även på länsnivån bör medborgarna ges ett brett inflytande via de politiska partierna."[272]

Det finns alltså en nära förbindelse mellan kraven på decentralisering och strävandena efter att ställa myndigheterna under ledning av förtroendemannastyrelser. Doktrinen om den folkstyrda förvaltningen gör sig även här gällande. Alla de stora förhoppningar som till en början ställdes på länsplaneringen har emellertid inte infriats. Under budgetåret 1980/81 genomförde riksrevisionsverket en granskning av länsplaneringens administrativa kostnader och den användning som planerna lett till. Verkets slutsatser var på flera punkter kritiska:[273]

- Målen för länsplaneringen uppnås inte och det råder oklarhet om dess roll.
- Länsplaneringen har vare sig i snäv eller vid mening i nämnvärd grad påverkat beslutsfattandet.
- Förankringen ur demokratisk synpunkt får inte någon reell innebörd eftersom berörda parters beslutsfattande inte påverkas.
- Det råder oklarhet om i vad mån de som deltar i planeringsprocessen också är ansvariga.
- Det är oklart om länsstyrelsen har verklig möjlighet att genom länsplaneringen påverka näringslivet och den regionala utvecklingen.
- Befogenhetsfördelningen mellan och inom olika nivåer är oklar.
- Planeringsansvaret är inte systematiskt kopplat till beslutsansvaret vilket lett till en utbredd osäkerhet om länsplaneringens roll.

Under 1980-talets första hälft har också länsplaneringen kommit mer i skymundan. Med 1982 års förordning om regionalt utvecklingsarbete skedde en förskjutning från de stora länsplaneringsomgångarna till aktiva utvecklingsinsatser. Länsstyrelsernas roll ändrades för den skull inte. Ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet ligger i minst lika hög grad som tidigare på länsstyrelserna.

När det gäller länsorganens ansvar för planering och regional utveckling är det inte alltid i strikt mening fråga om decentralisering. Med detta uttryck avses ju egentligen en *överflyttning* av existerande befogenheter. Men i fråga om länsplaneringen rör det sig i viktiga avseenden om

uppgifter som tidigare inte funnits. I valet av vilken typ av organ som skulle ges ansvar för dessa nya åtaganden stannade man för länsorganen och beskrev det som "vidgad länsdemokrati" och "decentralisering".

Det finns emellertid mer renodlade exempel på decentralisering (eller dekoncentrering enligt den mer precisa terminologi som tidigare nämnts). Sedan flera år pågår det nämligen ett arbete som går ut på att avbörda regeringen olika typer av förvaltningsärenden. Processen beskrivs ömsom i termer av "decentralisering" och av "delegering". Tanken bakom denna strävan har varit att minska arbetsbördan i departementen genom att överflytta grupper av förvaltningsärenden från regeringen till centrala ämbetsverk eller andra myndigheter. Det har naturligtvis aldrig varit tal om att inskränka på de ärenden som har att göra med regeringens ställning som det politiskt ansvariga högsta styrelseorganet; det gäller ärenden såsom propositioner, lagrådsremisser, författningar, kommittéärenden, regleringsbrev osv. Som framgår av tabellen var antalet ärenden av detta slag 1984 sammanlagt 3 500. Antalet regeringsärenden minskade mellan 1964 och 1984 från cirka 35 000 till knappt 21 000.

**Tabell 2.3 Regeringsärenden 1984**

| | |
|---|---|
| Propositioner | 191 |
| Lagrådsremisser | 53 |
| Författningar | 909 |
| Kommittédirektiv | 55 |
| Regleringsbrev och andra anslagsärenden | 2 294 |
| Tjänsteärenden | 2 963 |
| Besvärsärenden | 5 560 |
| Dispens- och övriga partsärenden (inkl. nådeärenden) | 7 427 |
| B-protokollärenden 1) | 451 |
| Övriga ärenden | 838 |
| Totalt | 20 741 |

1) Ärenden som inte omedelbart har offentliggjorts.

Källa: KU 1984/85:35, s. 249.

Det har emellertid funnits ett stort antal ärenden där regeringen fattat beslut i förvaltningsärenden som första instans. Exempel på sådana ärenden som numera flyttats över på annan myndighet är godkännande av utländska adoptionsbeslut, medborgarskapsärenden samt statsbidrag ur jaktvårdsfonden till avhjälpande av skador på motorfordon vid kollision med älg. Mellan 1964 och 1982 halverades antalet sådana regeringsärenden i första instans, från 33 100 till 17 300.[274] Regeringen avgör årligen drygt 5 000 besvärsärenden. Även denna typ av ärenden har successivt flyttats från regeringen. I en del fall har man ansett det vara tillfyllest med

prövning i en enda instans. Bidragsbeslut i t.ex. brottsskadenämnden, kulturrådet, exportkreditnämnden och presstödsnämnden kan inte överklagas. Skälet har vanligen varit att myndigheten haft en sådan kompetens att en överprövning inte kan förväntas tillföra ärendet något nytt.[275] Även rätten att till regeringen överklaga tjänstetillsättningsärenden håller på att begränsas. Det finns här en uppenbar konflikt mellan å ena sidan önskan att förenkla förvaltningsförfarandet och överflytta beslutanderätten till underlydande organ och å andra sidan fullföljdsrätten, den hävdvunna rätten att "gå till kungs", att i sista hand kunna överklaga ända till regeringen. Enligt Erik Berggren, som under en lång följd av år haft hand om delegeringsarbetet i statsrådsberedningen, skulle av de cirka 25 000 regeringsärendena 1982 ytterligare ungefär 8 500 kunna delegeras; det rör sig om anslags-, låne- och bidragsärenden, tjänsteärenden, besvärsärenden samt dispens- och andra partsärenden.[276]

Decentraliseringstendenserna gör sig också gällande *inom* myndigheterna. Utvecklingen har gått särskilt långt i ett affärsverk som televerket. En serie omorganisationer har haft som syfte att decentralisera arbetsuppgifter och befogenheter.[277] Genom decentraliseringen skapas enheter med mer självständigt ansvar för verksamheten. Strävan är att "uppnå ökad effektivitet, inte genom detaljstyrning och auktoritär kontroll utan genom att fördela befogenheter och ansvar, öka arbetsmotivation och arbetstillfredsställelse, stimulera självständighet, initiativkraft och ansvar". Förändringarna berör dels arbetsfördelningen *mellan* organisationsenheterna i verket: uppgifter och ansvar överförs från den centrala nivån till regionala och lokala enheter (samtidigt som antalet nivåer i "organisationspyramiden" minskats från sju till fyra). Omorganisationen har dels förändrat arbetsfördelningen *inom* respektive enhet; beslutsbefogenheter och resultatansvar har överförts till dem som närmast svarar för arbetsuppgifterna. Förändringarna i televerkets interna organisation baseras på fyra principer: decentralisering, resultatinriktning, målstyrning (styrningen skall inte som tidigare "inriktas på *hur* vi uppnår resultaten utan i stället på *vad* vi uppnår") och samverkan (organisatoriska lösningar som avses befrämja samarbetet mellan olika enheter). Omorganisationen har inte minst kommit till stånd för att televerket skall kunna hävda sig som ett affärsmässigt och konkurrenskraftigt företag inom den expanderande kommunikations- och informationssektorn.

Ett annat område där förändringarna i stor utsträckning motiverats i termer av ökad decentralisering är förhållandet mellan staten och kommunerna. När det gäller uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun fomulerade länsberedningen 1974 fem allmänna principer,[278] vilka senare ofta åberopats.[279]

1 Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.

2 En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.
3 Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå.
4 Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.
5 Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Tidigare i detta kapitel finns en redogörelse för hur förhållandet mellan staten och kommunerna konkret gestaltas; denna behöver här inte upprepas. Det blir också tillfälle att i ett senare kapitel återkomma till avregleringen av kommunernas beslutsfattande, t.ex. i samband med det s.k. frikommunförsöket. Det väsentliga är att staten fortfarande har ett stort antal möjliga former för tillsyn över kommunerna, men att tendensen är att statskontrollen överlag minskar. Strävan är att ge kommunerna en mer självständig ställning i förhållande till de statliga myndigheterna.

Men decentraliseringstendeserna märks också på förhållandena *inom* kommunerna. Den stora vågen av kommunsammanslagningar, som var avslutad 1974, födde på sitt sätt en egen motreaktion. De nya storkommunerna, som infördes av effektivitetsskäl, ansågs försämra den kommunala demokratin (även om resultaten från den statsvetenskapliga forskningen på denna punkt är långt ifrån entydiga). Det senare kommunala reformarbetet, bl.a. den nya kommunallagen 1977, har i mycket vägletts av strävanden att förstärka medborgarinflytandet. Genom en särskild lag år 1979 gavs kommunerna möjlighet att inrätta *lokala organ* med möjlighet att ta hand om förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. De tidigare s.k. kommundelsråden hade bara varit rådgivande. Man brukar numera skilja mellan tre olika typer av lokala organ.[280] *Institutionsstyrelser* är ledningsorgan för en eller flera institutioner inom ett eller flera förvaltningsområden, t.ex. för ålderdomshem, barnstuga eller fritidsanläggning. Styrelsen övertar vissa uppgifter från föreståndaren och personalen, t.ex. beträffande planeringen av verksamheten. *Distriktsnämnder* har förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom ett enda förvaltningsområde. Den centrala nämnden har kvar de övergripande och samordnande uppgifterna. Inom det kommunallagsreglerade området kan den centrala nämnden också helt avskaffas. *Kommundelsnämnder* är sektorsövergripande organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter från flera förvaltningsområden, t.ex. för skol-, fritids-, kultur- och socialfrågor. Gemensamt för alla typer av lokala organ är att ledamöterna väljs av fullmäktige. Krav, från bl.a. centerpartiet och folkpartiet,[281] på direktvalda kommundelsnämnder har ännu inte gått igenom. Motargumentet har inte minst varit att kommunens enhetlighet skulle hotas om kommundels-

nämnderna fick skilda politiska majoriteter. Argumentet påminner om det skäl som tidigare framförts mot tanken på lokala organ, nämligen principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet: "För varje uppgiftsområde skall det finnas ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen ... Grunden för denna ordning är främst önskemålet om en enhetlig och effektiv förvaltning."[282] De lokala organens införande innebär ett avsteg från denna princip.[283]

Den allmänna tendensen till decentralisering inom kommunerna möter idag praktiskt taget inget motstånd. Den socialdemokratiska regeringen lade våren 1985 fram ett program för "den offentliga sektorns förnyelse". Man beskrev där de viktigaste huvudlinjerna i "det kommunala förnyelsearbetet":

- Förändringar i det kommunala styrsystemet — decentraliserad förtroendemannaorganisation, t.ex. kommundelsnämnder.
- Decentralisering av ekonomiskt ansvar och ansvar för verksamhetens praktiska utformning till de anställda, som direkt möter dem som utnyttjar de kommunala tjänsterna.
- Försök med brukarinflytande inom barnomsorg, äldreomsorg, skola, fritids- och kulturverksamhet.
- Program för information och tillgänglighet. Förbättrad tillgänglighet genom uppbyggnad av ADB-system och annan teknisk utveckling.
- Program för bättre service.

"Tusentals anställda och förtroendevalda", skriver den socialdemokratiske civilministern entusiastiskt, "arbetar i dag intensivt för en mer medborgarinriktad och effektiv kommunal verksamhet."[284]

I förlängningen av tendensen till decentralisering i den kommunala organisationen ligger självförvaltningen. Denna tanke går numera ofta under namnet "brukarmedverkan", en från norskan och danskan inlånad term. Denna form för lokalt folkstyrelse har kommit att få en central plats i civildepartementets strävan att "förnya" dem offentliga sektorn. Den år 1983 tillsatta demokratiberedningen har lämnat flera exempel på hur sådan brukarmedverkan kan åstadkommas: föräldrar kan medverka i barnomsorg och skola, barn och ungdom ta ansvar för fritidsgårdar och idrottsanläggningar, pensionärer ta del i skötseln av dagcentraler och ålderdomshem, anhöriga medverka i vården av sjuka osv. Utredningen sammanfattar huvudtanken:

> "Självförvaltning innebär att människorna själva förvaltar vissa delar av samhällets egendom och den verksamhet som bedrivs där. Det kan gälla bostäder, skola, daghem och fritidsgårdar. Grundtanken är att fler människor i t.ex. ett bostadsområde eller en skola skall vara med och fatta beslut och ta ansvar. De skall ansvara för praktiska och administrativa sysslor utan enskild kapitalinsats eller juridiskt ägandeansvar."[285]

Frågan är hur detta brukarinflytande närmare bestämt skall förverkligas. En modell är att delegera ansvar och befogenheter till den personal som direkt möter brukarna och att som villkor uppställa att de anställda samråder med brukarna innan de fattar beslut. En annan modell vore att gå ett steg längre och att delegera beslutanderätt direkt till brukarna, antingen till "ett nytt kommunalrättsligt organ där brukarna har säte" eller till brukare/brukarrepresentanter. Men demokratiberedningen var inte beredd att gå fullt så långt. Gränsdragningen "mellan brukarinflytandet och den politiska demokratin" skulle därmed bli diffus. En så stark utvidgning av brukarinflytandet skulle, trots att förslaget med tanke på det stärkta medborgarinflytandet hade "vissa förtjänster", ändå "leda till ett oklart ansvar".[286]

Att kommunerna genom att enrollera invånarna i verksamheten kan spara in en del förvaltningskostnader torde inte göra tanken på brukarmedverkan mindre attraktiv. Men i takt med att ansvaret för delar av de kommunala uppgifterna tas över av "de berörda" skärps också spänningen mellan de motstridiga kraven på lokalt inflytande och kommunal enhetlighet. Den debatt som förts om det lämpliga förhållandet mellan centralism och decentralism i riket som helhet gör sig nu gällande också inom kommunerna.

# 3 PERSONAL

## 3.1 Antalet offentligt anställda

Att ge en korrekt bild av antalet offentligt anställda i ett långt historiskt perspektiv är förenat med stora svårigheter. De statistiska uppgifterna är fragmentariska, osäkra och svårjämförbara. I tabell 3.1 beskrivs utvecklingen i grova drag.

**Tabell 3.1 Den offentliga sysselsättningen: en grov uppskattning**

| År | Sveriges befolkning | Offentligt sysselsatta | D:o i procent av befolkningen |
|---|---|---|---|
| 1600 | 1 000 000?? | 20 000?? | 2 |
| 1700 | 1 500 000? | 70 000? | 5 |
| 1800 | 2 300 000 | 70 000? | 3 |
| 1900 | 5 100 000 | 124 000 | 2 |
| 1930 | 6 142 000 | 276 000 | 4 |
| 1950 | 7 041 000 | 477 000 | 7 |
| 1960 | 7 498 000 | 598 000 | 8 |
| 1965 | 7 773 000 | 712 000 | 9 |
| 1970 | 8 081 000 | 876 000 | 11 |
| 1975 | 8 208 000 | 1 180 000 | 14 |
| 1980 | 8 318 000 | 1 411 000 | 17 |
| 1984 | 8 343 000 | 1 541 000 | 18 |

Antalet offentligt sysselsatta var alltså länge både litet och relativt stabilt. Under 1700- och 1800-talen sjönk — av de osäkra siffrorna att döma — den offentliga sysselsättningen i relation till befolkningens storlek. Under dessa århundraden indelades statstjänstemännen i olika "stater": militärstaten, kyrko- och skolstaten samt civilstaten. Militärstaten (officerare, indelta soldater och båtsmän) var länge den i särklass största. Enligt en beräkning av tabellkommissionen skulle antalet tjänster i de tre "staterna" år 1805 ha uppgått till:[2]

| | |
|---|---|
| Militärstaten | 38 024 |
| Kyrko- och skolstaten | 11 674 |
| Civilstaten | 9 029 |
| Summa | 58 727 |

Den centrala statsförvaltningen hade länge ett högst begränsat antal befattningshavare. År 1858 skulle den t.ex. ha omfattat 499 ordinarie och 294 extraordinarie tjänster.[3] År 1903 hade antalet befattningshavare i statsdepartementen och de centrala ämbetsverken stigit till 1 481. Av dessa var nästan hälften icke-ordinarie. Flertalet av de icke-ordinarie tjänstemännen var oavlönade.[4]

Den offentliga tjänsten var under tidigare sekler i allmänhet inte heller någon heltidssysselsättning. Inom t.ex. militärstaten var statstjänsten snarast "en återkommande repövning som då och då stal tid från jordbruk och annat förvärvsarbete", för att citera Daniel Tarschys.[5]

Expansionen i den offentliga sysselsättningen är en 1900-talsföreteelse. Den var, särskilt i absoluta tal, explosionsartad under 1960- och 1970-talen. Den offentliga sysselsättningen ökade under dessa decennier med över 800 000 personer. F.n. är omkring 1,5 miljoner anställda inom den offentliga sektorn vilket motsvarar uppåt 40 procent av totala antalet anställda.[6]

Dessa siffror ger dock en något överdriven bild av omfattningen och expansionen av sysselsättningen inom den offentliga sektorn. Andelen deltidssysselsatta är nämligen större inom den offentliga sektorn (särskilt i kommunerna) än inom den privata. Mellan 40 och 50 procent av alla offentligt anställda arbetar deltid. För kvinnorna är motsvarande siffra uppåt 60 procent.[7] Omräknat i heltidsanställda blir expansionen därför inte fullt så våldsam som siffrorna ovan antyder.

Var arbetar då alla dessa offentligt anställda? Tre sektorer dominerar. I början av 1980-talet beräknas 24,7 procent ha sysselsättning inom hälso- och sjukvården, 19,4 procent inom undervisningssektorn och 19,1 procent inom socialvården.[8] Dessa tre delsektorer svarar alltså tillsammans för nästan två tredjedelar av alla offentligt anställda. Under senare år är det främst hälso- och sjukvårdssektorn som uppvisat en snabb ökningstakt. Mellan 1975 och 1981 ökade antalet anställda inom denna sektor med över 100 000 personer (42 procent).

Slående är också kvinnornas stora andel av de offentligt anställda. Antalet kvinnor inom den offentliga sektorn var i början av 1980-talet nästan en miljon, dvs. dubbelt så många som antalet män. 80 procent av dessa kvinnor arbetar inom den kommunala sektorn.[9]

Utvecklingen av den offentliga arbetsmarknaden under efterkrigstiden kännetecknas inte bara av stark expansion utan också av en kraftig omfördelning mellan stat, primärkommuner och landstingskommuner. Av de offentligt anställda 1950 var ungefär 64 procent statligt anställda, 29 procent anställda i primärkommunerna och 7 procent i landstingskommunerna.[10] Trettio år senare är proportionerna helt förändrade. Andelen statligt anställda hade sjunkit från 64 procent till 30 procent, andelen primärkommunalt anställda ökat från 29 till 45 procent och de landstingskommunalt anställda ökat sin procentandel från 7 till 25.[11] Den offentliga

sysselsättningsexpansionen under efterkrigstiden återspeglar alltså framförallt en kommunal expansion inom vård- och utbildningssektorerna. Av landstingskommunernas personal beräknas cirka 85 procent vara sysselsatta inom hälso- och sjukvården. Inom primärkommunerna arbetar cirka 35 procent av personalen inom barn- och äldreomsorgen och nästan lika stor andel inom undervisningsväsendet (grund- och gymnasieskolan).[12]

Den snabba ökningen av antalet offentligt anställda har, liksom i andra västeuropeiska industriländer, påtagligt bromsats under senare år. Den ekonomiska krisen och de offentliga budgetproblemen har begränsat expansionsmöjligheterna. I den officiella statistiken talas om ett trendbrott. De procentuella förändringarna av antalet kommunalt anställda under senare år framgår av tabell 3.2.[13]

**Tabell 3.2 Procentuella förändringar av antalet kommunalt anställda**

| År | Borgerliga primärkommuner | Landstingskommuner |
|---|---|---|
| 1977-1978 | +4,9 | +8,3 |
| 1978-1979 | +4,8 | +5,2 |
| 1979-1980 | +5,6 | +5,3 |
| 1980-1981 | +1,8 | +4,0 |
| 1981-1982 | −0,1 | +0,5 |
| 1982-1983 | +1,8 | +1,9 |
| 1983-1984 | +2,3 | +2,7 |

Samma tendens finns också — och än mer markerad — på den statliga sidan. Mellan 1982 och 1983 minskade t.ex. antalet statsanställda med cirka 1 850 personer. Mellan 1983 och 1984 var minskningen cirka 2 500 personer.[14]

## 3.2 Anställningsförhållandet: från offentligrättslig till privaträttslig reglering

### *3.2.1 Tillkomsten av 1965 års förhandlingsrättsreform*[15]

Arbetarnas rätt att bilda fackföreningar och sluta kollektivavtal med arbetsgivarna om löne- och andra anställningsvillkor kom i Sverige i praktiken att accepteras redan i början av 1900-talet. Den s.k. decemberkompromissen 1906 mellan LO och SAF brukar anges som genombrottet. Denna förenings- och förhandlingsrätt gällde inte bara arbetarna inom den privata utan även inom den offentliga sektorn. Den lag om förenings-

och förhandlingsrätt som så småningom infördes 1936 innebar främst att också de privatanställda tjänstemännen inordnades i samma rättsordning som arbetarna. Lagen gällde emellertid inte för de ämbetsansvariga offentliga tjänstemännen.[16] För dessa skulle, som tidigare, arbetsgivaren — staten och kommunerna — ensidigt fastställa anställningsvillkoren. Kollektivavtal och den med kollektivavtalsrätten förknippade rätten att tillgripa stridsåtgärder (strejk m.m.) ansågs inte tillämpliga på de offentliga tjänstemännen. Ämbetsansvaret innebar att en vägran att utföra arbetet betraktades som ett straffbart tjänstefel även om denna arbetsvägran ingick i en kollektiv aktion för att utöva påtryckning på arbetsgivaren.

Detta *offentligrättsliga* betraktelsesätt hade under intryck från framförallt den tyska förvaltningsrätten vunnit genomslag i den svenska doktrinen vid sekelskiftet. Under tidigare århundraden dominerade ett mer *privaträttsligt* synsätt. Anställningen ansågs då grundad på avtal mellan konungen och hans ämbets- och tjänstemän. Någon jämställdhet mellan dessa parter var det emellertid inte fråga om utan förhållandet "påminde om det som rådde mellan husbonde och tjänare vid samma tid".[17]

Med vilka argument kunde den offentligrättsliga regleringen av de offentliga tjänstemännens anställningsförhållanden motiveras? Axel Hadenius har i en uppsats urskiljt tre huvudargument: suveränitetsargumentet, klientargumentet och tjänstepliktsargumentet.[18] *Suveränitetsargumentet* innebär en betoning av den politiska överhögheten. Garantier måste finnas för att statsorganens möjligheter att utöva sin myndighet inte beskärs t.ex. genom att tjänstemännen tillgriper stridsåtgärder. Med *klientargumentet* avses att den offentligrättsliga regleringen är nödvändig för att värna medborgarnas trygghet och välfärd. Även ur medborgarsynpunkt är alltså risken för arbetsinställelse en allvarlig fara. *Tjänstepliktsargumentet* innebär en föreställning om att den offentliga tjänsten kräver en speciell grad av lydnad och lojalitet från tjänstemännens sida. Känslan av trohet och harmoni mellan staten/kommunen och deras tjänstemän hotas om förhandlingsrätten och dess maktkamp vinner insteg.

1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt gjordes alltså inte tillämplig på de ämbetsansvariga tjänstemännen inom stat och kommuner. För dessa tjänstemän infördes i stället särskilda bestämmelser om förhandlingsrätt. För statstjänstemännen gällde en kungörelse från 1937 och för de kommunala tjänstemännen en lag från 1940. Dessa speciella författningar gav i stort sett de offentliga tjänstemännen bara möjlighet att genom sina organisationer framföra önskemål och synpunkter innan vederbörande myndighet fattade beslut eller — på den statliga sidan — framförde förslag till regeringen om deras anställningsförhållanden. Förhandlingarna kunde aldrig utmynna i några kollektivavtal. Inte heller kunde strejk vidtas som påtryckningsåtgärd. Författningarna innebar snarast en kodifiering av den överläggningspraxis som kommit att utvecklas på 1930-talet.

Dessa författningar kom att bli gällande fram till 1966. Men vid sidan av lagstiftningen utvecklades under 1940- och 1950-talen ett förhandlingssystem som alltmer kom att likna det som tillämpades på den privata arbetsmarknaden. Det privaträttsliga synsättet kom i praktiken att bli dominerande. På den statliga sidan fördes under 1950-talet regelmässigt förhandlingar mellan civildepartementet och tjänstemannaorganisationerna om löner och vissa andra anställningsvillkor. De överenskommelser som ingicks redovisades i protokoll som undertecknades av parterna och kom att uppfattas som bindande. De ingicks visserligen under förbehåll av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande men de utarbetade propositionerna återgav förhandlingsöverenskommelserna utan kommentarer och riksdagen godkände alltid utan ändringar propositionerna. I slutet av 1950-talet intogs i överenskommelserna också fredsklausuler som förbjöd stridsåtgärder under den tid överenskommelsen avsåg. När förhandlingarna undantagsvis inte ledde till enighet förekom både på 1940- och 1950-talen att stridsåtgärder i form av massuppsägningar och anställningsblockader varslades och vidtogs. Strejk var däremot fortfarande otillåten. Staten kunde också vidta vissa motåtgärder, bl.a. i den formen att man hotade med att inte betala ut vissa lönetillägg till de tjänstemän som tillhörde en organisation med vilken konflikt uppkommit.

Även på det kommunala tjänstemannaområdet kom ett liknande, privaträttsligt präglat förhandlingssystem att utvecklas. De centrala förhandlingarna fördes mellan kommunförbunden och de kommunala tjänstemännens huvudorganisationer. De överenskommelser som då ingicks var visserligen i regel inte formellt bindande för kommunerna men kom i praktiken att följas.

En uppenbar diskrepans mellan lagstiftningens offentligrättsliga principer och det praktiska förhandlingssystemets avtalsrättsliga grundvalar hade alltså uppstått. En anpassning av lagstiftningen till den faktiska utvecklingen blev aktuell. År 1948 tillsattes en utredning — *förhandlingsrättskommittén* — som avlämnade ett betänkande 1951 (SOU 1951:54). Kommittén förordade att löneöverenskommelserna skulle ges formen av rättsligt bindande avtal men tog avstånd från tanken att införa strejk- och lockouträtt på den offentliga sektorn.[19] Strejkrätten avvisades bl.a. med hänvisning till klientargumentet. Den offentliga verksamheten var av så grundläggande betydelse för medborgarna att den inte fick äventyras genom arbetsinställelser. Lockoutvapnet ansågs vidare oförenligt med den oavsättlighet som flertalet ordinarie statstjänstemän hade. Oavsättligheten ansågs nämligen innehålla en lönegaranti. Även om en oavsättlig tjänsteman utsattes för lockout hade han alltså rätt till tjänstens avlöningsförmåner vilket självfallet gjorde lockoutvapnet helt verkningslöst. Också av detta skäl ansågs det orimligt att införa strejkrätt. Om staten inte kunde använda lockoutvapnet borde man inte heller ge tjänstemännen strejkrätt.

Systemet med massuppsägning som stridsåtgärd ville kommittén däremot bibehålla och lagreglera. Kommitténs förslag mötte stark remisskritik särskilt från de statliga myndigheternas sida.[20] Flertalet myndigheter var uppenbarligen inte beredda att acceptera en övergång till privaträttslig reglering. Kommittén hade bagatelliserat skillnaden mellan offentlig och privat verksamhet, menade man. Många myndigheter förordade också förbud mot stridsåtgärder inom det offentliga området. Bland de fackliga organisationerna var opinionen splittrad. SACO och SR intog — från olika utgångspunkter — en avvisande hållning.

Den starka remisskritiken ledde till att regeringen 1956 gav dåvarande landshövdingen i Jönköpings län Olle Ekblom i uppdrag att fortsätta utredningsarbetet. Utredningen antog namnet *1956 års förhandlingsrättsutredning*. Som experter tillkallades så småningom företrädare för huvudorganisationerna på statstjänstemannasidan. Utredningen kom med ett principbetänkande 1960 (SOU 1960:10). I likhet med den tidigare utredningen föreslog Ekblom, att man i lag skulle kodifiera den förhandlingspraxis som successivt vuxit fram. De ekonomiska mellanhavandena mellan staten och tjänstemännen borde i princip kollektivavtalsregleras. Synen på statstjänsten hade förändrats, menade Ekblom. Det hävdvunna personligt färgade tjänsteförhållandet med dess krav på trohet och lojalitet hade ersatts av en modern arbetsrättslig syn där relationerna mellan staten och dess tjänstemän snarast hade karaktären av ett partsförhållande. I den omdiskuterade frågan om strejkrätten föreslog Ekblom att de icke-ordinarie tjänstemännen skulle ges strejkrätt. För de oavsättliga ordinarie tjänstemännen med deras lönegaranti ansåg Ekblom, liksom förhandlingsrättskommittén i början på 1950-talet, att strejkrätt inte kunde komma i fråga. Ekblom menade också att det i oavsättligheten låg en tjänsteplikt förborgad, en garanti för att de väsentligaste statsfunktionerna i alla lägen skulle bli fullgjorda. Strejkrätt för de oavsättliga tjänstemännen skulle innebära att denna garanti raserades.

När den ekblomska utredningen remissbehandlades visade det sig att praktiskt taget alla remissinstanser nu i princip accepterade en privaträttslig (avtalsrättslig) reglering av tjänstemännens anställningsvillkor.[21] Beträffande frågan om strejkrätten var emellertid remissinstanserna synnerligen splittrade. LO och alla tjänstemannaorganisationer ansåg att även de oavsättliga tjänstemännen borde ges strejkrätt och att den med oavsättligheten förenade lönegarantin skulle suspenderas under konflikttiden. Vissa statliga myndigheter ansåg fortfarande att det var olämpligt att ge några som helst statstjänstemän strejkrätt. En tredje grupp remissinstanser ansåg det visserligen nödvändigt att förbjuda vissa grupper tjänstemän att strejka men menade att Ekbloms gränsdragning var olämplig. Vid gränsdragningen borde man utgå från tjänstemännens funktioner och inte efter formella kriterier som anställningsform. Åtskilliga myndigheter framhöll också, att stridsåtgärder inte rimligen borde få förekomma inom

deras egna verksamhetsområden på grund av åtgärdernas samhällsfarliga verkningar.

De fackliga organisationernas ståndpunkt kom att segra. Våren 1965 antog riksdagen en proposition om förhandlingsrätt för de offentliga tjänstemännen. Beslutet innebar att de offentliga tjänstemännen fick rätt att reglera sina lönevillkor kollektivavtalsvägen och att strejkrätten kom att omfatta alla tjänstemän oberoende av anställningsform och arbetsuppgifter.

Vilka var motiven bakom denna förhandlingsrättsreform? Reellt innebar den som ju framgått i huvudsak en kodifiering av den utveckling som ägt rum på 1940- och 1950-talen. Ett grundläggande motiv var likställigheten med den privata arbetsmarknaden. De offentligt anställda borde i princip ges samma grad av inflytande över sina anställningsvillkor som arbetstagarna på den privata sektorn. "Det är för modern uppfattning främmande", förklarades det i propositionen, "att stat och kommun skall äga att, såsom nuvarande författningar i ämnet förutsätter, ensidigt bestämma om tjänstemännens löner och övriga anställningsförmåner."[22] Men i propositionen framhölls också en rad praktiska fördelar med att förhandlingsöverenskommelserna fick rättsverkan som kollektiavtal.[23] Särskilt betonades de vinster som följde av att parterna vid tolkningstvister blev rättsligt förpliktade att inte tillgripa stridsåtgärder. Tolknings- och tillämpningstvister skulle med en kollektivavtalsreglering i sista hand lösas av arbetsdomstolen "vars sammansättning och processordning är speciellt lämpade för avgörande av sådana tvister". Departementschefen betonade också att avtalskonstruktionen underlättade att "föra löneöverenskommelserna ut i det praktiska livet". På det statliga området måste förhandlingsöverenskommelserna tidigare översättas till författningstext, vilket dels var tidsödande, dels kunde ge resultat som inte alltid överensstämde med vad parterna kommit överens om vid förhandlingsbordet. "Ett system, där avtalstexten omedelbart läggs till grund för den praktiska tillämpningen, synes vara ur rättssäkerhetssynpunkt bättre och är därjämte smidigare och enklare att tillämpa."

### *3.2.2 Rätten till fackliga stridsåtgärder*

Rätten att tillgripa fackliga stridsåtgärder tillhör de grundläggande fri- och rättigheter som fått ett visst skydd i regeringsformens andra kapitel. I RF 2 kap. 17 § heter det:

> Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

De lagar som innehåller begränsningar i denna rätt är lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och lagen om offentlig anställning (LOA) som båda trädde i kraft 1977. Reglerna i MBL gäller hela arbets-

marknaden; i LOA finns specialregler för de offentliga arbetstagarna. I MBL är framförallt 41 § av intresse. Här sägs bl.a. att arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektiavtal inte får vidta eller delta i arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller jämförlig stridsåtgärd om åtgärden har till syfte att:

- utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet eller innebörd
- åstadkomma ändring i avtalet
- genomföra bestämmelse som är avsedd att tillämpas efter det avtalet upphört att gälla
- stödja annan som inte själv får vidta stridsåtgärd

I tvister om hur ett avtal skall tolkas och tillämpas — s.k. rättstvister — är stridsåtgärder alltså förbjudna. Vidare gäller vad som brukar kallas fredsplikt under avtalsperioden. Under den tid ett avtal gäller får stridsåtgärder inte tillgripas för att åstadkomma ändring i avtalet.

Dessa regler gäller alltså både privatanställda och offentliganställda. För de senare finns dessutom vissa specialregler i LOA (3 kap.). För det första är stridsåtgärder som syftar till att "påverka inhemska politiska förhållanden" otillåtna (LOA 3 kap. 1 §). Detta förbud gäller alla offentliga arbetstagare. På den privata sektorn finns däremot inget förbud mot politiska strejker. Här är enligt rättspraxis politiska stridsåtgärder tillåtna i form av kortvariga protest- och demonstrationsåtgärder utan större inverkan på produktionen.[24] För det andra finns i samma paragraf vissa begränsningar i rätten att tillgripa stridsåtgärder i arbete som "består i myndighetsutövning eller är ovillkorligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning". Arbetstagare med dessa arbetsuppgifter får bara tillgripa vissa i lagen uppräknade former av stridsåtgärder: strejk, vägran att arbeta på övertid och nyanställningsblockad. Vissa typer av stridsåtgärder är alltså olagliga för arbetstagare med myndighetsutövningsuppgifter, t.ex. maskning, partiell arbetsvägran utom övertidsvägran och massuppsägning. För dessa arbetstagare är dessutom rätten att tillgripa sympatiåtgärder begränsad till andra offentliga arbetstagare. De får alltså inte sympatistrejka för att stödja arbetstagare på den privata arbetsmarknaden eller fackliga organisationer utomlands. En tredje specialregel för de offentliga arbetstagarna finns i LOA 3 kap. 3 §, som föreskriver att dessa får delta i stridsåtgärder "endast efter beslut av arbetstagarorganisation som anordnat åtgärden". Stridsåtgärderna måste alltså vara organisationsmässiga; "vilda strejker" är olagliga. Avtalsvägen har kravet skärpts: part på arbetstagarsidan får inte vidta stridsåtgärd utan att den blivit beslutad eller godtagen av vederbörande fackliga huvudorganisation (HA 24 § jämförd med 2 §, KHA 19 §). Motsvarande avtalsregler finns också på den privata sidan.

Sammanfattningsvis kan påstås att de speciella begränsningar som finns i offentligt anställdas rätt att tillgripa fackliga stridsåtgärder inte är särskilt omfattande. Likställighetsprincipen mellan privat och offentlig sektor har här fått ett starkt genomslag.

I andra länder råder högst varierande regler och praxis om de offentliganställdas strejkrätt. Några notiser om våra nordiska grannländer kan belysa variationerna.[25] I *Finland* är situationen likartad med den i Sverige. De offentligt anställda har sedan 1970 strejkrätt utan att några grupper undantas. År 1976 ägde en nästan total polisstrejk rum i fyra veckor. En omfattande strejk bland de kommunalt anställda sjuksköterskorna ägde rum 1983. I *Norge* saknar polisen, militären, domarna och de högre statstjänstemännen strejkrätt. Tillsammans utgör dessa grupper drygt 20 000 anställda. I *Danmark* avgör anställningsformen vilka av de offentligt anställda som har strejkrätt. De som är "tjänstemän", dvs. lyder under tjänstemannalagen, saknar strejkrätt men har i gengäld bl.a. större anställningstrygghet och bättre pensionsförmåner än övriga offentligt anställda. Cirka 185 000 av de totalt 825 000 offentligt anställda har tjänstemannastatus. Till denna grupp hör poliser, tulltjänstemän, anställda vid posten och järnvägen, högre officerare, grundskollärare och chefer inom den centrala statsförvaltningen.

### *3.2.3 Problemet med de samhällsfarliga konflikterna*

När strejkrätt infördes för de offentliga tjänstemännen aktualiserades bl.a. det gamla problemet om samhällsfarliga konflikter. Strejk- och lockouträtten kan inte få utnyttjas så att statens och kommunernas verksamhet blir försatt ur spel, framhölls i propositionen 1965. "Samhället måste äga medel att värja sig mot konflikter, som skulle kunna äventyra rikets säkerhet eller medborgarnas trygghet till liv och egendom, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande eller medföra allvarliga rubbningar i samhällsekonomien eller folkförsörjningen."[26] Men departementschefen betonade att konflikter med sådana verkningar även kunde förekomma på den privata arbetsmarknaden. En strejk inom den offentliga sektorn behöver inte medföra större faror för samhället än en omfattande arbetskonflikt vid enskilda företag, som t.ex. producerar eller distribuerar livsmedel, bränsle eller andra livsförnödenheter. "Skillnaden mellan offentlig och enskild verksamhet i fråga om sårbarhet vid arbetskonflikter synes vara mera en gradskillnad än en artskillnad."[27] Med dessa skäl avvisades tanken på författningsregler mot samhällsfarliga konflikter inom den offentliga sektorn.

På den privata arbetsmarknaden har ett visst skydd mot dylika konflikter funnits sedan 1938 då SAF och LO ingick det s.k. Saltsjöbadsavtalet. Genom detta avtal inrättade parterna ett gemensamt organ — arbetsmarknadsnämnden — med uppgift att pröva frågor om undvikande eller

hävande av arbetskonflikter som kunde anses störa viktiga samhällsfunktioner. En motsvarande ordning har skapats på den offentliga sektorn. Både staten och kommunförbunden har ingått s.k. huvudavtal med de offentliga tjänstemännens huvudorganisationer. I dessa huvudavtal finns framförallt regler för olika typer av förhandlingar — avtalsförhandlingar, tvisteförhandlingar och samverkansförhandlingar — men också bestämmelser som syftar till att minska riskerna för samhällsfarliga konflikter. I det statliga huvudavtalet (det nu gällande är från 1978) finns bl.a. bestämmelser om en *statstjänstenämnd.* På det kommunala området finns en motsvarande nämnd, den *centrala nämnden.* Statstjänstenämnden består av sex ledamöter varav tre representerar den statlige arbetsgivaren och tre statstjänstemännens huvudorganisationer (TCO-S, SF och SACO/SR-S utser vardera en ledamot). Om en part anser att en varslad eller igångsatt konflikt är "ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner" har den rätt att påkalla förhandling med motparten med syfte att undvika, begränsa eller häva konflikten. Kan man inte uppnå enighet kan parten i ett andra steg hänskjuta till statstjänstenämnden att pröva om konflikten är samhällsfarlig eller inte. När frågan hänskjutits till nämnden måste dessutom en varslad stridsåtgärd uppskjutas i avvaktan på nämndens utlåtande. Denna "fredsplikt" är emellertid tidsbegränsad till två — eller i undantagsfall — tre veckor. Det bör betonas att parterna inte har någon rättslig förpliktelse att följa nämndens rekommendationer, men det kan förutsättas att en part inställer eller avbryter en konfliktåtgärd som nämnden finner samhällsfarlig. En annan bestämmelse i huvudavtalet är av större betydelse för nämndens möjligheter att agera. "Som nämndens beslut gäller den mening varom flertalet förenar sig" (HA 31 §). Eftersom nämnden består av tre arbetsgivarrepresentanter och tre arbetstagarrepresentanter kan det lätt inträffa att rösterna blir tre mot tre. Nämnden är då oförmögen att fatta något beslut. Någon utslagsröst för ordföranden föreligger inte. Det har hittills bara vid ett tillfälle — vid konflikten våren 1971 — förekommit att en majoritet i statstjänstenämnden funnit en viss konfliktåtgärd samhällsfarlig.[28]

I det statliga huvudavtalet finns ytterligare några bestämmelser som avser att minska riskerna för samhällsfarliga konflikter. För det första ges exempel på "områden och funktioner inom vilka rätten till stridsåtgärder bör användas med särskild försiktighet". Som exempel anges bl.a. rikets säkerhet, upprätthållandet av lag och ordning, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande och utbetalningar som behövs för enskildas ekonomiska trygghet. Avtalet utesluter inte att stridsåtgärder kan vidtas på dessa områden, men parterna har alltså kommit överens om att använda stridsmöjligheterna med särskild försiktighet inom de uppräknade områdena.

För det andra har parterna kommit överens om (HA 32 §) att stridsåtgärder inte skall omfatta tjänstemän som har vissa högre tjänster. Vilka

tjänster som ingår i denna s.k. *undantagskrets* anges i en bilaga till huvudavtalet. Sammanlagt omfattar undantagskretsen cirka 8 000 personer: personalen i statsdepartementen och utrikesförvaltningen, cheferna vid alla centrala, regionala och lokala myndigheter, avdelningschefer, byråchefer m.fl.[29]

Det skydd som finns mot samhällsfarliga konflikter är alltså reglerat i frivilliga avtal mellan parterna på de olika avtalsområdena. Fyra större konflikter har ägt rum på den offentliga sektorn efter förhandlingsrättsreformen 1965: hösten 1966, våren 1971, våren 1980 och våren 1985. Vid varje tillfälle har diskussioner blossat upp om skyddets tillräcklighet. Efter den omfattande konflikten 1980 föreslog t.ex. arbetsgivarverkets dåvarande generaldirektör att skyddet mot samhällsfarliga konflikter borde byggas ut i flera avseenden. Huvudavtalets uppräkning av känsliga områden borde kompletteras med ytterligare områden och funktioner: samfärdselområdet, kontrollen av trafiken till och från utlandet, radio- och TV-sändningar m.m. Undantagskretsen borde också utökas, bl.a. med tjänster som är av betydelse för driften av kärnkraftverken och deras säkerhet. Statstjänstenämnden borde vidare få ett "opartiskt inslag", t.ex. av riksdagsmän, för att bättre kunna skydda det gemensamma medborgarintresset.[30] Statstjänstenämndens sammansättning och uppgifter diskuterades även i samband med konflikten 1985. Aftonbladet skrev t.ex. i en ledare: "Den nuvarande ordningen i statstjänstenämnden, där tre representanter för vardera arbetsgivaren och arbetstagaren ska avgöra samhällsfarligheten, är löjeväckande. I den mån beslut alls kan fattas, sammansättningen bäddar för oavgjort, är de endast rekommendationer. Statstjänstenämnden måste utökas, exempelvis så att ytterligare personer, vilka skall företräda allmänintresset, ingår. Besluten bör vara bindande."[31] Dessa förslag har emellertid mött motstånd från fackligt håll.[32]

Genom förhandlingsrättsreformen 1965 fick alltså alla offentliga arbetstagare rätt att tillgripa kollektiva stridsåtgärder. Det skydd mot samhällsfarliga konflikter som parterna avtalsvägen försökt skapa innebär, som framgått, inga garantier mot dylika konflikter. För att skydda vitala samhällsintressen kan statsmakterna i sista hand använda sin lagstiftningsmakt. Riksdagen kan anta en lag som sätter rätten att tillgripa stridsåtgärder ur spel för längre eller kortare tid. Möjligheten utnyttjades våren 1971 på den offentliga sektorn. SACO och SR utlöste då omfattande strejker och avtalsverket och kommunförbunden svarade med än kraftigare lockoutåtgärder. Riksdagen antog i detta läge på förslag av regeringen en fullmaktslag som gav regeringen rätt att förlänga de gamla avtalen på områden där stridsåtgärder hotade "väsentliga medborgarintressen". Lagen var tidsbegränsad till sex veckor och innebar alltså att strejkrätten under denna tidsperiod suspenderades. Konflikterna återupptogs inte heller efter det att lagen upphört att gälla.[33]

### *3.2.4 Avtalsområdet*

Den förhandlings- och kollektivavtalsrätt som de offentliganställda erhöll genom reformen 1965 avsåg i huvudsak de ekonomiska mellanhavandena mellan staten/kommunerna och deras anställda. Vissa frågor skulle fortfarande regleras i offentligrättslig ordning, dvs. ensidigt av arbetsgivaren. I en nyskapad *statstjänstemannalag*,[34] kompletterad med en av regeringen beslutad statstjänstemannastadga, intogs vissa grundläggande bestämmelser om de statliga tjänstemännen: om hur anställning skulle ske, anställningens upphörande, tjänstemännens åligganden, begränsningar i rätten att tillgripa stridsåtgärder, åtal och disciplinär bestraffning m.m. För de kommunala tjänstemännen antogs en *kommunaltjänstemannalag* som emellertid hade ett mer begränsat innehåll än motsvarigheten på den statliga sidan. Vad som reglerades i dessa författningar låg alltså utanför avtalsområdet. Men avtalsområdet snävades in ytterligare. Statstjänstemannalagens 3 § stadgade att avtal inte fick träffas om:

- inrättande eller indragande av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt
- myndighetens arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester
- anställnings- och arbetsvillkor som regleras i denna lag eller i författning vartill lagen hänvisar eller enligt lagen tillhör Konungens, riksdagens eller myndighets beslutanderätt

Paragrafen innebar alltså ett förbud mot avtal i sådana frågor som tjänsteorganisationens utformning, myndighetens arbetsuppgifter och hur arbetet skulle ledas och fördelas inom myndigheten.

Genom flera reformer på 1970-talet har avtalsområdet successivt vidgats.[35] År 1970 togs avtalsförbudet rörande arbetstidens förläggning bort; redan 1965 hade f.ö. det riksdagsutskott som behandlade propositionen om förhandlingsrättsreformen velat göra den frågan avtalsbar. Tre år senare kom ytterligare en reform. Då gjordes "ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten" och "rätt till annan ledighet än semester" avtalsbara. Ett tredje steg togs 1977. I samband med att medbestämmandelagen då trädde i kraft ersattes statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannalagen av lagen om offentlig anställning (LOA). I denna lag finns inga som helst avtalsförbud. Av detta skulle den slutsatsen kunna dras att alla frågor som avser förhållandet mellan de offentliga arbetsgivarna och deras anställda kan regleras avtalsvägen. Men av förarbetena till LOA framgår att så inte är fallet. För det första anses det självklart att ett avtal inte får strida mot bestämmelser i regeringsformen, tvingande lagbestämmelser (t.ex. i LOA och brottsbalkens bestämmelser om myndighetsmissbruk) eller tvingande föreskrifter av lägre valör utfär-

dade med stöd av lag. Som exempel på det senare kan nämnas anställningsförordningen (AF), som bl.a. innehåller vissa tvingande bestämmelser om tjänstetillsättningar.[36] För det andra betonade departementschefen i propositionen om LOA att den politiska demokratin även i övrigt satte vissa gränser för avtalsrätten:

> ”Alla röstberättigade — alltså även de offentligt anställda arbetstagarna — kan med sin röst påverka besluten om vilken verksamhet som de statliga och kommunala myndigheterna skall bedriva. Det skulle strida mot vår vedertagna demokratiska ordning — som den kommer till uttryck främst i RF resp. kommunallagen och landstingslagen — att låta de offentliganställda genom kollektivavtal få ett annat, mer omedelbart inflytande över beslut som bestämmer myndigheters verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet än medborgarna i övrigt.
>
> Det är mot denna bakgrund man har att bedöma vilket utrymme för kollektivavtal som kan finnas på den gemensamma sektorn. De riksdagsuttalanden från senare år som jag har anfört i det föregående . . . får anses innebära bl.a. att avtal inte bör träffas i frågor som gäller den offentliga verksamhetens *mål*, *inriktning*, *omfattning* och *kvalitet*. Jag delar denna uppfattning. Dessa frågor skall i stället beredas och avgöras genom beslut i offentligrättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndigheterna.”[37]

Men av propositionen framgår att avtal inte är helt otänkbara i frågor som på detta sätt angår myndighetens verksamhet. Det betonas att kvaliteten ofta bestäms genom beslut om bemanningsplaner, personaltäthet och liknande och dessa beslut bör därför normalt ankomma på de politiska förtroendemännen och inte avtalsparterna. Men statsrådet tillade: ”Det kan emellertid finnas fall där en påverkan genom förhandlingar och avtal på en verksamhets kvalitet är av ringa betydelse i förhållande till arbetstagarorganisationens intresse av att kunna påverka de anställdas arbetsförhållanden. I sådana fall kan det vara skäligt att godta en avtalsreglering även från den politiska demokratins synpunkt.”[38]

Den avtalsrättsliga regleringen av anställningsförhållandena för de offentliganställda har alltså inte kunnat genomföras fullt ut. Den politiska demokratins överhöghet har ansetts kräva vissa begränsningar. För att minska riskerna för att parterna avtalsvägen kommer in på den politiska demokratins domäner ingicks 1976 ett *Särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn* (SHA) mellan statens avtalsverk och kommunförbunden å ena sidan och den stats- och kommunalanställda personalens huvudorganisationer å den andra sidan. Avtalet gäller alltså både inom den statliga och den kommunala sektorn. I detta avtal har parterna enats om att sträva efter fredliga förhandlingar och undvika stridsåtgärder i fråga om ämnen ”varom avtal får anses kränka den politiska demokratin” (SHA, 1 §). Om en part vill få till stånd ett avtal i ett visst ämne och motparten anser att

avtalet skulle kränka den politiska demokratin kan frågan hänskjutas till den s.k. *särskilda nämnden* som har tretton ledamöter. I litteraturen kallas den också för den politiska nämnden eller trettonmannanämnden. Nämnden skall i sitt utlåtande ange om den anser att avtalet kränker den politiska demokratin. Anser nämnden detta skall parterna uppmanas att inte teckna avtal i frågan. Nämnden skall vidare i sitt utlåtande hemställa att varslade eller påbörjade stridsåtgärder undviks (SHA 8 §). Av nämndens ledamöter utser arbetstagarsidan och arbetsgivarsidan vardera tre ledamöter. Övriga sju ledamöter skall vara riksdagsmän och utses av regeringen. Genom denna sammansättning har parterna velat markera den politiska demokratins överhöghet. Nämnden har visserligen inga tvångsmedel att tillgripa gentemot parterna, men det torde kunna förutsättas att dessa lojalt följer nämndens utlåtanden. Det bör tilläggas att nämnden hittills aldrig sammanträtt.

En principiellt viktig fråga i detta sammanhang är om de fackliga organisationerna kan tillgripa stridsåtgärder för att tvinga igenom ett avtal i en fråga som den offentlige arbetsgivaren — och eventuellt också särskilda nämnden — anser ligga utanför avtalsområdet. I förarbetena till LOA och i den allmänna debatten har man i regel utan närmare analys antagit att stridsåtgärder i princip skulle vara tillåtna. I en nyligen publicerad avhandling har emellertid Gustav Svensson gjort gällande att LOA:s förbud mot stridsåtgärder med syfte att påverka inhemska politiska förhållanden (3 kap. 1 §) också innebär förbud för en part att tillgripa stridsåtgärder i tvist om huruvida en viss fråga är möjlig att avtalsreglera eller ej.[39]

### *3.2.5 Det offentliga förhandlingssystemets organisation*

I samband med förhandlingsrättsreformen skapades 1965 ett nytt ämbetsverk, statens avtalsverk (SAV), med uppgift att förhandla och sluta avtal på statens vägnar. Verket omorganiserades och fick en del nya uppgifter 1979 och bytte då namn till *statens arbetsgivarverk* (SAV). Det uppfattades 1965 inte som självklart att man skulle inrätta ett särskilt ämbetsverk för att sköta förhandlingarna.[40] Ett alternativ som övervägdes var att låta civildepartementet ansvara för dessa uppgifter. Men det betraktades som fördelaktigt att regeringen i princip stod fri i förhållande till de förhandlande parterna, eftersom den har det politiska ansvaret för att samhällets medlings- och förlikningsresurser ställs till parternas förfogande eller att andra åtgärder (t.ex. tjänstepliktslagstiftning) vidtas för att skydda arbetsfreden. Inte heller ansågs det lämpligt att departementet eller regeringen uppträdde som part i en tvisteförhandling eller i arbetsdomstolen. Avtalsverkets självständighet i förhållande till regeringen betonades starkt i förarbetena.

De avtal som arbetsgivarverket ingår sluts i regel under förbehåll om

regeringens godkännande.[41] Ansvaret för löne- och personalfrågorna har inom regeringskansliet åvilat olika departement under senare år. Under de borgerliga regeringarna 1976-1982 låg frågorna hos budgetdepartementet. Vid regeringsskiftet hösten 1982 flyttades dessa ärenden över till det nyinrättade civildepartementet. Statssekreteraren i det departement som ansvarade för lönefrågorna var också under åren 1979-1985 ordförande i SAV:s styrelse. I styrelsen har under 1980-talet ytterligare ett par högre departementstjänstemän ingått jämte chefstjänstemän från ett antal ämbetsverk och andra myndigheter. Styrelsens sammansättning antyder den intima kopplingen mellan SAV och regeringen. Den självständighet hos verket som framhölls i förarbetena har inte förverkligats. Redan i de första stora konflikterna 1966 och 1971 spelade regeringen — närmast finansdepartementet — en dominerande roll i förhandlingarna.[42] Detta är i och för sig inte förvånande eftersom löneuppgörelserna har stora både budgetmässiga och samhällsekonomiska konsekvenser.

Verkets osjälvständighet torde ha blivit ytterligare accentuerad under 1980-talet som en följd av regeringens ökade ambitioner att styra löneutvecklingen på arbetsmarknaden. I den stora TCO-S-konflikten våren 1985 gjorde t.ex. statsministern ett par mycket uppmärksammade och diskuterade inhopp i förhandlingarna. Konflikten löstes efter, även för arbetsgivarverket och medlingskommissionen hemliga, samtal mellan statsministern och TCO-S ordförande och chefsförhandlare. I debatten har kritiska synpunkter på den oklara ansvarsfördelningen mellan regeringen och SAV varit mycket vanliga. "Arbetsgivarverket förhandlar och träffar avtal, men regeringen förbehåller sig att gripa in när som helst och av vilken anledning som helst. Verket har en styrelse som inte tillåts styra", skrev Dagens Nyheter i en ledare våren 1985. Det nuvarande "dubbelkommandot" bör avskaffas, menade tidningen. Ansvar och bestämmande måste förenas. Arbetsgivarfunktionen bör "lyftas ut ur regeringsmakten och anförtros åt ett självständigt arbetsgivarverk med en stark, professionell ledning... Regeringens uppgifter borde vara desamma som på andra sektorer av arbetsmarknaden: att utse medlare, att verka för arbetsfreden och de gemensamma intressena, att föreslå lagstiftning. Sammanblandningen av arbetsgivarmakt och statsmakt skulle upphöra."[43] Även ansvarsfördelningen inom regeringen över löne- och avtalsfrågorna diskuterades våren 1985. "Man kan fråga sig vad löneministern har för funktion, när avgörandet inom regeringen ändå i sista hand är finansministerns eller statsministerns", skrev t.ex. Aftonbladet.[44]

Aftonbladets tankar förverkligades efter valet hösten 1985. Löne- och pensionsfrågorna flyttades då över från civildepartementet till finansdepartementet. Den tidigare statssekreteraren i finansdepartementets budgetavdelning utnämndes till löneminister. Lönepolitiken har ett klart samband med den ekonomiska politiken i stort, förklarade statsministern vid en presskonferens där nyheten presenterades.[45] Ändringen hälsades

med glädje av både SAV och de fackliga organisationerna. "Nu kan vi förhandla direkt med en motpart och slippa gå via ombud. Det är ju ändå finansdepartementet som håller i pengarna", förklarade t.ex. ordföranden i Statsanställdas förbund.[46] Men systemet med "ombud" finns kvar. Samtidigt som den nye löneministern utsågs meddelades från regeringen att SAV skulle få en mer självständig ställning och att dess ordförande inte längre skulle hämtas från regeringskansliet. Som ordförande i styrelsen förordnades i oktober 1985 generaldirektören i byggnadsstyrelsen Hans Löwbeer. Nu skall SAV förhandla själv utan inblandning från regeringen förklarade Löwbeer i samband med utnämningen. Han tillade emellertid: "Men vi ska självfallet ha ett nära samarbete [med regeringen], eftersom det är skattebetalarnas pengar vi rör oss med."[47] Att finansdepartementet och regeringen i fortsättningen helt kommer att avstå från att styra SAV:s förhandlingsarbete finns ingen anledning att tro. Även i den nya styrelsen är för övrigt regeringskansliet väl företrätt. I styrelsen ingår bl.a. ett departementsråd från finansdepartementet, en planeringschef från civildepartementet och en statssekreterare från utbildningsdepartementet.

Men flertalet löneavtal ligger också som en följd av riksdagens finansmakt (RF 9 kap.) inom riksdagens beslutskompetens. För riksdagens prövning skapades 1965 ett särskilt organ, *riksdagens lönedelegation*, med 17 ledamöter. Delegationen avskaffades vid årsskiftet 1985/86. Den hade till uppgift dels att på riksdagens vägnar godkänna avtalen, dels att medverka i förhandlingarna på ett så tidigt stadium att riksdagen skulle kunna få ett reellt inflytande över förhandlingsresultaten. I RF 9 kap. 11 § stadgades att delegationen "överlägger i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning, med statsråd som regeringen bestämmer". Överläggningarna skedde alltså inte direkt med SAV utan via det statsråd som ansvarade för personal- och lönefrågorna. Av konstitutionella skäl måste officiell kommunikation mellan riksdagen och de myndigheter som lyder under regeringen ske genom regeringen.[48] Överläggningarna brukade ske på det sättet att statsrådet i samband med de allmänna avtalsrörelserna, dvs. med ett till tre års mellanrum, infann sig hos delegationen och redogjorde för förhandlingsläget. Ledamöterna kunde då framföra synpunkter. Delegationen gjorde också ibland vissa allmänt utformade uttalanden som kunde tolkas som direktiv för det fortsatta förhandlingsarbetet. Uttalandena var av typen: inriktning på de lågavlönade, samordning mellan den statliga och kommunala sektorn, synnerligen begränsat ekonomiskt utrymme.[49] Delegationens inflytande på de statliga löneförhandlingarna torde ha varit högst marginellt. Den godkände också, närmast rutinmässigt, alla framlagda avtal.

Konstruktionen med en särskild lönedelegation gav alltså inte riksdagen det avsedda inflytandet över förhandlingarna och avtalen. Misslyckandet har lett fram till ett par förändringar av riksdagens behandling av

dessa avtal. För det första har riksdagen, på förslag av regeringen i budgetpropositionen 1985,[50] beslutat att till regeringen delegera befogenheten att godkänna flertalet kollektivavtal på det statligt reglerade området. "Det kan inte anses främja några intressen att underställa riksdagen avtal för godkännande, om detta endast är en ren formalitet", hette det i propositionen.[51] Undantag gjordes emellertid för avtal som innehåller en "generell reglering av ifrågavarande tjänstemäns anställningsvillkor i samband med de allmänna avtalsrörelserna eller annars är av avsevärd, självständig statsfinansiell betydelse".[52] Vissa viktigare avtal skall alltså även i fortsättningen godkännas av riksdagen. Den andra förändringen innebar att lönedelegationens uppgifter från och med den 1 januari 1986 överförts till riksdagens finansutskott. Med denna reform, förklarade departementschefen i propositionen,[53] "kommer förhandlingsfrågorna för de statsanställda att hos riksdagen behandlas inom ramen för en kontinuerlig verksamhet i stället för att som för närvarande tas upp i ett mer sporadiskt sammanträdande specialorgan. En fördel med den ordning som jag föreslår är att den sålunda skapar större förutsättningar för en grundligare behandling av ärendena."[54]

Arbetsgivarverket sköter förhandlingarna inte bara för de statliga tjänstemännen utan även för vissa andra offentliga arbetstagare som har statligt reglerade tjänster, dvs. tjänster vars "anställnings- eller arbetsvillkor" fastställs "under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" (SAV:s instruktion, 2 §). Till denna grupp hör främst kommunalt anställda lärare och skolledare vid grund- och gymnasieskolorna och tjänstemän vid de allmänna försäkringskassorna. Att staten medverkar i löneförhandlingarna utanför det statliga området beror på de omfattande statsbidragen till lönekostnaderna för dessa tjänstemän.

Det bör tilläggas att verket enligt instruktionen (5 §) får överlämna sin befogenhet att sluta kollektivavtal till andra statliga myndigheter. Det förekommer t.ex. i anslutning till centrala avtal som innehåller regler om lokala avtal. Befogenheten att sluta lokala avtal överförs då till myndigheterna genom s.k. arbetsgivarnycklar.[55]

Förutom förhandlingsverksamheten har SAV också andra uppgifter. Verket beslutar om stridsåtgärder,[56] företräder i regel staten i arbetstvister, t.ex. i arbetsdomstolen,[57] utfärdar rådgivande anvisningar till myndigheterna om tillämpningen av medbestämmandelagens förhandlings- och informationsregler och bindande föreskrifter — i serien SAV cirkulär — till de centrala avtal som verket sluter.[58]

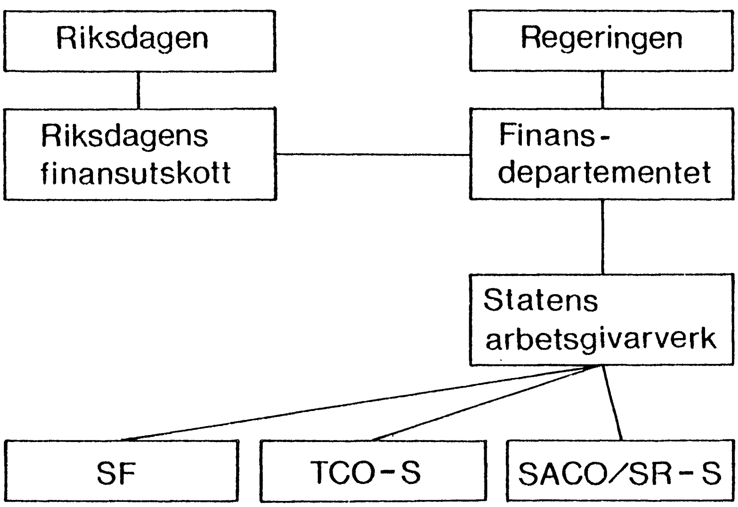
Vid avtalsförhandlingarna förhandlar SAV med de tre huvudorganisationerna på den statliga sidan: TCO-S, SF och SACO/SR-S (HA 5 § jämförd med 2 §). TCO-S är statstjänstemannasektionen inom TCO.[59] Av TCO:s 20 förbund samverkar 10 inom förhandlingskartellen TCO-S. Störst av dessa är Statstjänstemannaförbundet (ST) med cirka 120 000

medlemmar. Andra stora förbund inom TCO-S är Svenska facklärarförbundet (SFL) och Sveriges lärarförbund (SL). SF betyder Statsanställdas förbund och är ett LO-förbund med cirka 150 000 medlemmar som är aktiva i statlig tjänst. De flesta av SF:s medlemmar arbetar vid de stora affärsverken postverket, televerket och statens järnvägar. SACO/SR betyder Sveriges Akademikers Centralorganisation/Statstjänstemännens Riksförbund. SACO och SR var tidigare separata organisationer men slogs samman 1975. Inom SACO/SR finns två förhandlingskarteller, SACO/SR-S och SACO/SR-K som förhandlar på det statliga respektive det kommunala området. SACO/SR har totalt cirka 250 000 medlemmar av vilka ungefär 100 000 är statligt anställda.

SAV har haft som princip att sluta övergripande avtal bara med dessa tre huvudorganisationer. Avtalsverket vägrade t.ex. 1969 att ingå avtal med Lotsförbundet som utträtt ut TCO och med det fristående Lokmannaförbundet. 1980 avvek SAV från denna praxis genom att ingå avtal med Sveriges arbetsledareförbund (SALF).[60] Detta har upprepats i senare avtalsrörelser.

Det *centrala* statliga förhandlingssystemet sammanfattas i figur 3.1.

**Figur 3.1 Det centrala statliga förhandlingssystemet**




Bland de många kollektivavtalen om de statliga löne- och anställningsvillkoren kan nämnas:

- AST = Allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän, som innehåller regler dels om avlöningsförmåner av olika

slag (lönebeloppen finns i tabellbilagan), dels om allmänna anställningsvillkor (t.ex. bisysslor, uppsägningstidens längd).

- ATF = Allmänt tjänsteförteckningsavtal, som bl.a. innehåller regler om tjänsters lönegradsplacering och om befordringsgångar.
- TFU = Tjänsteförteckningsavtal för undervisningsområdet, som innehåller motsvarande regler för undervisningsområdet.
- ARV = Avtal om vissa arvodestjänster.
- ARB = Allmänt arbetstidsavtal.

De centrala löneförhandlingarna kompletteras med lokala förhandlingar ute på myndigheterna. Lokala löneförhandlingar har ägt rum sedan 1978 och regleras i ett avtal med beteckningen L-ATF.[61] Under senare år har utrymmet för lokala förhandlingar varje år varit en procent av lönesumman.[62] Dessa medel kan användas för lönegradsuppflyttningar av tjänster eller enstaka tjänsteinnehavare, för införande av särskilt löneplanstillägg för viss tjänst eller viss tjänsteman, för att placera en tjänsteman i högre tjänstetidsklass än vad som följer av de vanliga bestämmelserna m.m. (L-ATF 5 §). Om parterna inte uppnår enighet vid den lokala förhandlingen kan central förhandling mellan SAV och berörd arbetstagarorganisation ske (6 § 2 mom.).

I den socialdemokratiska regeringens program för "förnyelse" av den offentliga sektorn intar målen decentralisering och regelförenkling en framträdande plats. Dessa målsättningar är centrala också på den statliga personalpolitikens område.[63] Regeringen gav i februari 1985 SAV i uppdrag att utarbeta ett "förenklingsprogram" för de statliga kollektivavtalen. Syftet är dels att minska antalet avtal, dels göra dessa enklare innehållsmässigt och språkligt. Förenklingsarbetet är också inriktat på de författningar som reglerar den statliga personalpolitiken. Men regelsystemet i författningar och kollektivavtal skall enligt regeringens intentioner också i ökad utsträckning anpassas till olika sektorer och myndigheter. Den nuvarande betoningen på generella författningar och på för hela statsförvaltningen gällande kollektivavtal har visserligen — påstås i 1985 års personalpolitiska proposition — fördelar beträffande "likabehandling och rättvisa", men nackdelarna av en central reglering har, enligt propositionen, ökat genom att den statliga förvaltningsverksamheten vuxit och blivit alltmer komplex. "De generella reglerna har antingen blivit för dåligt anpassade till de förhållanden som olika delar av statsförvaltningen arbetar under, eller för detaljerade i de fall de har utformats för att beakta alla de speciella förhållanden i vilka de kan komma att tillämpas."[64] Tanken är inte att alla generella regler skall avskaffas. Sjuklönesystemet och anställningstryggheten nämns som exempel på områden där det inte är rimligt att ha olika bestämmelser inom skilda delar av statsförvaltningen. Men den allmänna målsättningen är en ökad anpassning av avtalen till olika förvaltningsområden och myndigheter. Förhandlingsar-

betet skall i ökad utsträckning decentraliseras till myndigheterna. De lokala parterna skall inom givna ekonomiska ramar få "förfoga över avtalens innehåll och tillämpning i större utsträckning än f.n. Exempelvis kan centrala avtal i en del hänseenden vara dispositiva."[65] Även i nu gällande avtal bör ytterligare överföring av beslutsbefogenheter från SAV till myndigheterna ske bl.a. genom utnyttjande av de s.k. arbetsgivarventilerna.

Utvecklingen mot ökad decentralisering av arbetsgivaruppgifterna kommer, enligt civilministerns bedömning, att ta flera år i anspråk. Takten i decentraliseringen måste bl.a. anpassas till "de anställdas beredskap att acceptera de olikheter" i anställningsförhållandena som kan bli "en naturlig följd".[66] I propositionen framhålls att diskussioner med de statsanställdas huvudorganisationer visat att dessa stöder decentraliseringssträvandena.

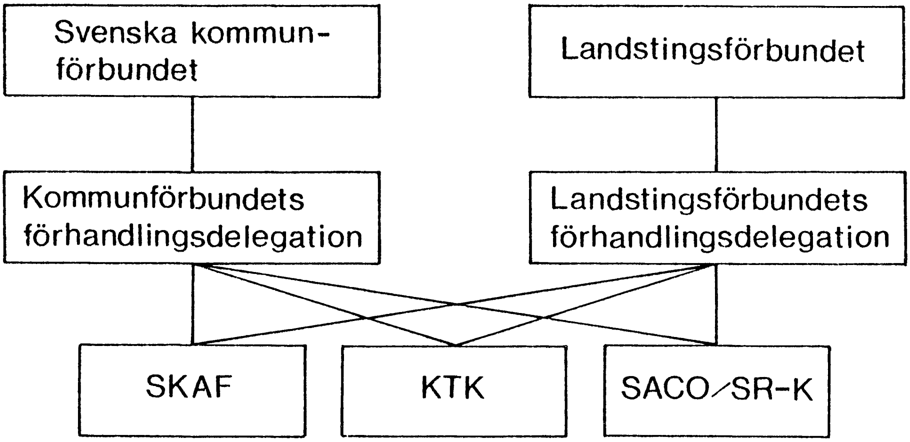
En decentralisering av arbetsgivaruppgifterna kommer också att påverka SAV:s roll.[67] Verkets uppgifter kommer att bli mer inriktade på att "stödja myndigheterna i deras vidgade arbetsgivarroll, bl.a. genom rådgivning, information och utbildning". SAV har också omorganiserats den 1 januari 1986.[68] I den nya organisationen har förhandlingsavdelningen delats upp i dels en enhet för gemensamma avtal, dels fyra sektorenheter för respektive:

- civil statsförvaltning
- försvaret
- affärsverken
- skolområdet

För varje sektorenhet finns en av styrelsen utsedd förhandlingsdelegation. Sektorenheterna skall bl.a. medverka till att avtalen blir myndighetsanpassade.

Det centrala förhandlingssystemet på den *kommunala* sidan framgår av figur 3.2. På arbetsgivarsidan företräds alltså kommunerna av Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets förhandlingsdelegationer. Delegationerna sluter också själva avtalen. För stridsåtgärder måste dock förbundsstyrelserna kopplas in. Inom Svenska kommunförbundet måste förhandlingsdelegationen samråda med styrelsen innan den beslutar rekommendera kommunerna att vidta stridsåtgärder. Inom Landstingsförbundet måste delegationens beslut om verkställighet av stridsåtgärder godkännas av styrelsen.[69] Förhandlingsdelegationerna förhandlar med de tre huvudorganisationerna på den kommunala sidan: SKAF, KTK och SACO/SR-K.[70] SKAF betyder Svenska Kommunalarbetareförbundet och är numera det största medlemsförbundet inom LO med uppåt 600 000 medlemmar. SKAF rekryterar bl.a. renhållningsarbetare, transportarbetare och en stor del av sjukvårdens personal. KTK betyder Kommunal-

**Figur 3.2 Det centrala kommunala förhandlingssystemet**




tjänstemannakartellen och i den ingår de sju TCO-förbund som organiserar kommunala arbetstagare. Kartellen har cirka 275 000 medlemmar. Det största förbundet inom KTK är Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) med över 160 000 medlemmar. I SACO/SR-K ingår 22 förbund med kommunala arbetstagare, bl.a. Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK) och Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund (SSR). SACO/SR-K har totalt cirka 60 000 medlemmar anställda i kommuner och landsting.

De centrala s.k. huvudöverenskommelserna (HÖK-avtalen) utgör ett helt avtalspaket. En del kallas Allmänna bestämmelser (AB) och i denna del regleras allmänna anställningsvillkor som semester, sjuklön, uppsägningstider, disciplinansvar m.m. I bilagor ingår bl.a. lönetabeller och bestämmelser om ersättning för jour och beredskap. I huvudöverenskommelserna ingår också ett stort antal Specialbestämmelser för centralt reglerade anställningar (förkortat CAK på den primärkommunala sidan) där lönegrader och specialbestämmelser för olika tjänster anges. Vissa av dessa tjänster är s.k. latitudtjänster, vilket betyder att man i den centrala överenskommelsen placerat tjänsterna i lönegradsintervall. I lokala förhandlingar kommer man sedan överens om i vilken lönegrad inom intervallet som en viss tjänst skall placeras.

Dessa centrala överenskommelser är formellt inte bindande för kommunerna men följs i praktiken alltid. Den kommun som inte följer förhandlingsdelegationens beslut och rekommendationer riskerar enligt förbundets stadgar att bli utesluten ur förbundet. De centrala överenskom-

melserna blir juridiskt bindande för en kommun först när de tas in i ett lokalt kollektivavtal (förkortat LOK). I lokala förhandlingar företräds kommunen av ett personalorgan, som antingen kan vara kommunstyrelsen (ofta genom ett utskott) eller en särskild nämnd, vanligen kallad personalnämnd. I de lokala avtalen finns också specialbestämmelser för lokalt reglerade anställningar. Dessa finns alltså inte medtagna i CAK. Liksom på den statliga sidan avsätts också på den kommunala en viss "pott" att fördelas genom lokala förhandlingar och avtal. Dessa förhandlingar kallas Årliga specialbestämmelseförhandlingar (ÅSF). Utrymmet används t.ex. till lönegradsuppflyttningar när en arbetstagare får nya eller ändrade arbetsuppgifter som innebär större ansvar, ökad svårighetsgrad etc.

Staten och kommunerna har alltså separata förhandlingsorganisationer. Ett visst samarbete i förhandlingsfrågorna sker emellertid mellan SAV och kommunförbunden inom Offentliga arbetsgivares samarbetsnämnd (den s k Oasen).[71] På motsvarande sätt kan samarbete ske på arbetstagarsidan. Särskilt i 1980 års stormiga förhandlingar var samarbetet intimt mellan LO-förbunden SF och SKAF å ena sidan och förhandlingskartellerna TCO-S och KTK inom TCO å andra sidan ("de fyras gäng").[72] Gemensamma yrkanden framfördes, förhandlingarna samordnades och varselhandlingar togs fram av en gemensamt utsedd konfliktgrupp osv. På det statliga området hade redan på 1970-talet TCO-S och SF fört samordnade förhandlingar och ett närmande hade också på den kommunala sidan skett mellan KTK och SKAF.[73] Gemensamma arbetsgrupper för alla de fyra organisationerna tillkom i slutet av 1970-talet. Den fasta samverkan mellan de fyra som etablerades i början av 1980-talet sprack emellertid i 1983 års avtalsrörelse.[74] Vid TCO-S-konflikten våren 1985 låg splittringen på den fackliga sidan i öppen dag.

## 3.3 Tjänstetillsättning

### *3.3.1 Förfarandet*

Enligt RF 11 kap. 9 § tillsätts tjänster vid domstolar och förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen endera av regeringen eller av "myndighet som regeringen bestämmer".[75] Utnämningsmakten har i mycket stor utsträckning decentraliserats till myndigheterna. Befogenhetsöverföringen har i allmänhet skett genom bestämmelser i verksinstruktionerna. I instruktionen för arbetsmarknadsverket heter det t.ex.:

> 41 § Generaldirektören och överdirektören förordnas av regeringen för högst sex år.

42 § Tjänster som chef i verksledningen tillsätts av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Detsamma gäller tjänster som byråchef, överingenjör och länsarbetsdirektör.

Övriga tjänster tillsätts av styrelsen. Efter beslut av styrelsen får länsarbetsnämnd tillsätta tjänster inom lönefält i vilket högst lönegrad N 21 får tillämpas på innehavaren.

Regeringen har grovt sett förbehållit sig att tillsätta tjänster med ledningsfunktioner från byråchef och högre. Men även tillsättning av byråchefstjänster är på väg att decentraliseras till verken.[76]

De tillsättningsärenden som avgörs av regeringen kan delas in i tre grupper. Vid tillsättning av de allra högsta tjänsterna, t.ex. landshövdinge- och generaldirektörstjänster, ligger initiativet helt hos regeringen. Något ansökningsförfarande tillämpas inte. En annan grupp utgörs av avdelnings- och byråchefer. Dessa tillsätts i regel av regeringen efter *anmälan* av vederbörande verkschef. Tjänsterna kallas ofta anmälningstjänster. En anmälan innebär i och för sig bara att verkschefen meddelar departementschefen att en tjänst är ledig och bör tillsättas. Ofta kompletterar emellertid verkschefen sin anmälan med att rekommendera en viss kandidat till tjänsten. Regeringen följer i allmänhet rekommendationen. Dessa tjänster skall numera normalt annonseras i Post- och Inrikes Tidningar. Annonsen bör dessutom tas in i myndighetens personaltidning och anslås på dess anslagstavla. De som är intresserade av anställningen uppmanas i annonsen att "skriftligen eller muntligen ge sig till känna hos myndigheten" (anställningsförordningen, AF, 10a §). Man talar om intresseannonsering. Den tredje gruppen av tjänster som tillsätts av regeringen tillsätts efter *förslag* av en myndighet. Tjänsten ledigkungörs då enligt AF, 10 §:

> När tjänst, som tillsättes av regeringen efter förslag av myndighet, blir ledig, utfärdar myndigheten kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar eller, efter medgivande av regeringen, annan publikation med föreläggande av tre veckors ansökningstid, räknat från dagen för införandet i publikationen. Kungörelsen anslås på myndighetens anslagstavla. Efter ansökningstidens utgång föreslår myndigheten den sökande som anses böra erhålla tjänsten. Därvid må myndigheten ange vilka av de sökande som anses böra komma i fråga i andra och tredje rummen.
> Tillkännagivande om myndighetens förslag anslås genast på dess anslagstavla med uppgift om den dag då anslaget skedde. Ansökningshandlingarna och förslaget insändas därefter till regeringen med uppgift om den dag då tillkännagivandet anslogs.

Men det stora flertalet tjänster inom statsförvaltningen tillsätts inte av regeringen utan av myndigheterna själva, i regel av den myndighet där tjänsten är placerad. Även dessa tjänster skall enligt huvudregeln kungöras lediga till ansökan (LOA 4 kap. 4 §) med tre veckors ansökningstid.

Annonsen i Post- och Inrikes Tidningar kompletteras ofta med annonser i dags- och fackpress. Platsanmälan till den offentliga arbetsförmedlingen måste i regel också ske.[77] Kravet på ledigkungörande har emellertid numera en mängd undantag, bl.a. för (AF 9 §):

- lägre extra ordinarie och extra tjänster (lönegrad N8 eller lägre om tjänsten har fast lönegrad)
- arvodestjänster
- tjänst som tillsätts med den som har företrädesrätt med stöd av lagen om anställningsskydd eller med anledning av vad staten åtagit sig i trygghetsavtalet (TrA-S)
- tjänst som tillsätts med arbetshandikappad som anvisats av den offentliga arbetsförmedlingen

I dessa — och några andra fall — behöver alltså myndigheten inte ledigkungöra tjänsten, men kan i regel göra det om den anser det lämpligt.

Av betydelse i det här sammanhanget är också bestämmelserna i den s.k. omplaceringsförordningen.[78] Enligt denna kan statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) besluta att vissa tjänster skall "rekryteringsbegränsas", vilket betyder att de inte får ledigkungöras eller tillsättas utan medgivande av SAMN. Bakgrunden är behovet av att kunna placera om statliga arbetstagare vid t.ex. omlokaliseringar av statlig verksamhet och vid uppkommet arbetshandikapp. När en myndighet vill tillsätta en rekryteringsbegränsad tjänst skall den anmäla detta till SAMN. SAMN kan då anvisa en eller flera arbetstagare som behöver eller önskar omplacering. Om myndigheten beslutar att inte tillsätta tjänsten med någon anvisad arbetstagare skall SAMN underrättas om detta. SAMN kan då medge att myndigheten får tillsätta tjänsten i vanlig ordning. Vid oenighet mellan SAMN och myndigheten kan tillsättningsfrågan överlämnas till regeringen.

Som tidigare framgått, måste en ansökan om en ledigkungjord tjänst ha inkommit till myndigheten inom tre veckor från den dag då kungörelsen infördes i Post- och Inrikes Tidningar. En för sent inkommen ansökan tas normalt inte upp till prövning. Om "särskilda skäl" föreligger kan emellertid även en för sent inkommen ansökan prövas (LOA 4 kap. 4 §). "Särskilda skäl" kan t.ex. vara sjukdom eller utlandsvistelse. Det har också framhållits som angeläget från "statsnyttans synpunkt" att en ansökan från en starkt meriterad sökande inte lämnas oprövad på grund av att den inkommit för sent.[79]

Olika arbetsmoment kan ingå i myndighetens handläggning av ett tillsättningsärende.[80] Intervjuer med någon eller några av de sökande är vanliga liksom referenstagning, som innebär att man telefonledes inhämtar uppgifter om de sökande från deras nuvarande eller tidigare arbetsgivare. De uppgifter som framkommer vid referenstagningen skall — i

den utsträckning de kan påverka beslutet i tjänsteärendet — dokumenteras och tillföras akten. Dessa tjänsteanteckningar blir alltså offentliga handlingar när ärendet slutbehandlats.

Före tillsättningsbeslutet måste myndigheten också fullgöra sin informations- och förhandlingsskyldighet enligt det Avtal om förhandlingsordning i fråga om tillsättning av vissa tjänster hos staten (ATS) som ingicks 1978.[81] Den statlige arbetsgivaren intog i början den ståndpunkten att man inte alls var skyldig att MBL-förhandla om tjänstetillsättningar eftersom dessa beslut innebär en form av myndighetsutövning och bedömningskriterierna finns i regeringsformen. Så småningom ändrade man uppfattning och menade att arbetstagarorganisationerna kunde begära förhandling enligt 12 § i medbestämmandelagen. Någon primär förhandlingsskyldighet, dvs. skyldighet för myndigheten att ta initiativ till förhandling, ansågs däremot inte föreligga. Nu har alltså parterna på den statliga sidan avtalsvägen löst frågan om förhandlingsskyldigheten. Enligt ATS kan man lokalt välja mellan tre olika alternativ för information och förhandling om vem som skall få en viss tjänst eller föreslås till innehavare:

1 förhandling i partssammansatt grupp
2 information till arbetstagarorganisationerna med rätt för dem att begära förhandling inom fem dagar
3 annan ordning som parterna kommer överens om (t.ex. primärförhandling)

Det andra alternativet är det som i regel tillämpas. För att något av alternativen ett eller tre skall tillämpas måste ett lokalt kollektivavtal träffas. Ingås inget lokalt avtal skall alternativ två tillämpas.

ATS gäller emellertid inte för alla tjänster. I 1 § sägs att avtalet inte gäller för bl.a. lärartjänster, tjänster som tillsätts efter sakkunnigförfarande (t.ex. professorstjänster) och anställning som beredskapsarbetare. MBL:s regler är emellertid tillämpliga beträffande dessa. I 10-12 §§ finns andra undantag och här har man även avtalat bort MBL:s regler om information och förhandlingar. Undantagen gäller bl.a. tillfälliga anställningar, tjänster som tillsätts med företrädesberättigade, s.k. anmälningstjänster, generaldirektörstjänster och "politiska" befattningar i regeringskansliet (t.ex. statssekreterare och informationssekreterare). Beträffande generaldirektörstjänsterna skall emellertid de centrala arbetstagarorganisationerna informeras om det tilltänkta beslutet "i så god tid som möjligt" (12 §).

Mot myndighetens beslut i ett tillsättningsärende får besvär anföras hos överordnad myndighet. Slutinstans — och ofta enda instans — är regeringen. Besvärstiden är tre veckor och räknas från den dag då beslutet anslogs på myndighetens anslagstavla. Rätt att överklaga har den som

sökt tjänsten men även den som anmält anspråk på återanställningsrätt som rör tjänsten. Enligt regeringspraxis kan besvär även anföras mot ett beslut om tillsättning av tjänst som inte behöver ledigkungöras. Har tjänsten inte ledigkungjorts kan i princip vem som helst anföra besvär över beslutet.[82]

### *3.3.2 Behörighetsvillkor*

Ibland kan särskilda behörighetsvillkor vara föreskrivna för innehav av statliga tjänster.[83] I RF 11 kap. 9 § finns krav på svenskt medborgarskap. Bara svenska medborgare får t.ex. inneha eller utöva domartjänster, generaldirektörstjänster, de högsta tjänsterna i departementen och ambassadörstjänster. I lagen om offentlig anställning (4 kap. 2 §) utvidgas kravet till att omfatta även militära tjänster och polis- och åklagartjänster. Andra behörighetskrav kan gälla minimiålder (t.ex. minst 20 år för innehav av ordinarie tjänst, AF 6 §), krav på hälsotillstånd i något avseende och viss utbildning (t.ex. krav på juridisk examen för domartjänst). På det hela taget har många av de formella kompetenskrav som tidigare fanns avvecklats för att "skapa en fri konkurrens till statstjänsten".[84] Länge krävdes t.ex. juris kandidatexamen eller kanslistexamen för alla tjänster i departementen och för många tjänster inom verken och länsstyrelserna.[85]

### *3.3.3 Befordringsgrunder*

Efter att ha fastställt vilka av de sökande som är behöriga att inneha den lediga tjänsten måste man bestämma vem av dessa behöriga som skall få tjänsten. De principer som då skall följas kallas befordringsgrunder.

I 1809 års regeringsform (28 §) fanns den klassiska formuleringen: "Konungen fäste, vid alla befordringar, avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke på deras börd." Formuleringen hade sin udd riktad mot den företrädesrätt, de privilegier, som adeln sedan tidigt 1600-tal haft till de högre statstjänsterna. I början av 1600-talet vann, skriver Herlitz, den uppfattningen mer och mer insteg att "den civila och militära förvaltningen var adelns naturliga verksamhetsfält, det område, på vilket dess tjänst åt konung och rike framför allt borde utövas".[86] I 1611 års konungaförsäkran och i adelsprivilegierna från 1617 lovade Gustaf II Adolf att besätta alla "höga ämbeten" i riket med adelsmän. Beträffande de lägre tjänsterna skulle avseende däremot "förnämligast" fästas vid förtjänst och skicklighet. Dessa adelsprivilegier kom i stort sett att bibehållas även under 1700-talet. 1723 års adelsprivilegier befäste adelns ensamrätt till "rikets höga och angelägna ämbeten". Men företrädesrätten till de lägre ämbetena slopades praktiskt taget fullständigt.[87] Under hela frihetstiden (1718-1772) kom alla ämbeten från överstes rang och uppåt inom både militär- och civilstaten att besättas av adeln.[88] I slutet av

1700-talet skedde emellertid en viss uppluckring av tjänsteprivilegierna. I den förenings- och säkerhetsakt som Gustaf III olagligen genomdrev 1789 begränsades adelns privilegier till de allra högsta ämbetena samt hovtjänsterna.[89] Även i fråga om dessa gjorde de ofrälse i praktiken vissa inbrytningar. År 1800 utnämndes t.ex. den förste ofrälse landshövdingen.

1809 års RF innebar att adelns författningsmässiga privilegier i fråga om statstjänsterna i stort sett försvann. Ett undantag utgjorde högsta domstolen som, liksom tidigare, skulle bestå av hälften frälse och hälften ofrälse ledamöter. Privilegiernas borttagande innebar emellertid inte att adelns dominans inom den högre förvaltningen upphörde. Vid senaste sekelskiftet beräknas adelsmän ha innehaft cirka 25 procent av de högre tjänsterna inom ämbetsverken och 11 av de 24 landshövdingeposterna. Den förste ofrälse utrikesministern utnämndes först 1914.[90] Särskilt inom officerskåren och utrikesförvaltningen behöll adeln en dominerande ställning långt in på 1900-talet. Bland arméofficerarna från överste och uppåt var 1936 var tredje av adlig börd. Samma andel utgjorde adelsmännen av utrikesdepartementets universitets- och högskoleutbildade tjänstemän år 1947.[91]

Befordringsgrunderna "förtjänst och skicklighet" återfinns även i 1974 års RF (11 kap. 9 §): "Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Genom bestämmelser i LOA (4 kap. 3 §) har regeringsformens befordringsgrunder utsträckts till att gälla även de anställda i kommuner (främst lärare) och försäkringskassor som har statligt reglerade anställningar. Befordringsgrunderna gäller däremot inte för övriga kommunalt anställda. Regeringsformens bestämmelser (1 kap. 9 §) om "saklighet och opartiskhet" gäller dock även för kommunala arbetsgivare.

I motsats till 1809 års RF utgår den nya regeringsformen ifrån att det också finns andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. I grundlagspropositionen 1973 betonades värdet av att kunna ta "arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn" vid tillsättning av statliga tjänster.[92]

### *3.3.4 Förtjänst och skicklighet*

Vad menas då med "förtjänst och skicklighet"? Sedan gammalt har termerna en någorlunda fast innebörd. "Förtjänst" avser den vana och erfarenhet som erhållits genom tidigare tjänstgöring. Den mäts genom antalet tjänsteår, den s.k. ancienniteten eller senioriteten. Under senare år har myndigheterna tillämpat en mycket oenhetlig praxis ifråga om vilken typ av tidigare anställning som inräknats i förtjänsten. Vissa har i enlighet med gammal hävd bara medräknat statlig anställningstid. I andra har även kommunal och landstingskommunal anställning inräknats, eventuellt med vissa begränsningar. I en tredje grupp av myndigheter har även

anställningstid inom den privata sektorn tillgodoräknats. Från den 1 juli 1985 jämställs all anställning, såväl offentlig som privat, samt egen verksamhet vid beräkning av förtjänsten.[93] "Skickligheten" är svårare att mäta. Den avser vederbörandes lämplighet för tjänsten bedömd med hänsyn till utbildningsmeriter, personliga egenskaper (prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m.m.) samt kunskaper och erfarenheter som förvärvats i tidigare anställningar eller egen verksamhet.[94]

Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger några upplysningar om vilken relativ vikt som skall läggas vid "förtjänsten" respektive "skickligheten". Ancienniteten har under vissa perioder — t.ex. under frihetstiden — getts ett mycket stort meritvärde.[95] Under senare år har den allmänna tumregeln varit att ju högre tjänst det gällt och ju mer av självständigt arbete som ingått i tjänsten, desto större vikt har lagts vid skicklighetsfaktorn.[96] Den s.k. meritutredningen föreslog 1983 att man även vid tillsättning av lägre tjänster i första hand skulle utgå från skickligheten.[97] Utredningens förslag har genomförts från 1 juli 1985. De nya reglerna infördes först i anställningsförordningen, men återfinns — på riksdagens begäran — från den 1 juli 1986 i LOA: "Bland de grunder som sålunda skall beaktas vid tillsättning av statliga och andra tjänster skall skickligheten sättas först, om det inte finns särskilda skäl för något annat" (4 kap. 3 §).[98] I en proposition om den statliga personalpolitiken som presenterades för riksdagen i juni 1985 gav civilministern följande motivering för den ökade betoningen av skickligheten:

> "Staten är naturligtvis med hänsyn till statsnyttan mest betjänt av att den skickligaste och mest lämpade rekryteras till en ledig tjänst. Statsmakten har också under senare år i olika sammanhang gett uttryck för åsikten att effektivitetskraven skall beaktas så långt som möjligt. Enligt min mening ligger det i såväl det allmännas som den enskilde arbetstagarens intresse att skickligheten . . . tillmäts särskild betydelse vid all meritvärdering. Bara vid lika eller vid i stort sett lika skicklighet bör förtjänsten bli utslagsgivande. Denna princip bör gälla oavsett tjänstens nivå."[99]

### *3.3.5 Andra sakliga grunder*

"Skickligheten" är alltså den viktigaste befordringsgrunden vid tillsättning av statliga och andra statligt reglerade tjänster. Om skicklighetsbedömningen inte ger klart utslag kan "förtjänsten" också ha betydelse. Men andra "sakliga grunder" skall också vägas in. De viktigaste av dessa torde vara:[100]

1. Arbetsgivarens *omplaceringsskyldighet* enligt lagen[101] om anställningsskydd (LAS), 7 §, och det särskilda trygghetsavtalet för arbetstagare hos staten som slöts 1984 (förkortat TrA-S).[102] En myndighet kan enligt dessa

regler vara skyldig att erbjuda en ledig tjänst till en arbetstagare, som annars skulle behöva sägas upp från sin anställning. I LAS 7 § stadgas att en arbetstagare inte får sägas upp "om det är skäligt att kräva" att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Denna omplaceringsskyldighet gäller enligt LAS inom myndighetens arbetsområde. I det nämnda trygghetsavtalet har staten åtagit sig att utsträcka omplaceringsförsöken även till andra myndigheter. Vid dessa omplaceringsförsök medverkar, som tidigare beskrivits, statens arbetsmarknadsnämnd, SAMN. Arbetstagaren måste ha tillräckliga kvalifikationer för den tjänst som han kan komma att bli omplacerad till. Detta krav anses emellertid uppfyllt även om arbetstagaren behöver en viss inlärningstid för den nya anställningen.

2. Arbetstagarens *företrädesrätt* till återanställning enligt bestämmelser i LAS (25-28 §§) och LOA (9 kap.). Företrädesrätt till ny anställning föreligger om arbetstagaren sagts upp på grund av arbetsbrist eller haft en tidsbegränsad anställning och på grund av arbetsbrist inte fått någon fortsatt anställning. Arbetstagaren måste dessutom ha varit anställd hos en statlig arbetsgivare minst tolv månader under de senaste två åren. Han måste vidare skriftligen ha begärt att få bli återanställd. Företrädesrätten gäller inom ett år från den dag då anställningen upphörde. Förhållandet mellan företrädesrätten och regeringsformens föreskrifter om förtjänst och skicklighet är svårt att precisera. I propositionen 1974 om lagen om anställningsskydd (LAS) sägs bl.a. följande om återanställningsrätten på det statliga området:

> "Bedömningen i det enskilda fallet måste primärt utgå från grundlagen. Den kan således först i andra hand och inom ramen för grundlagens rekvisit grundas på LAS. Blir en tjänst ledig, kan även en icke företrädesberättigad söka tjänsten och konkurrera med de företrädesberättigade. Därvid kan — med tillämpning av grundlagsbestämmelsen — exempelvis intresset att offentliga funktioner utövas av de för uppgifterna bäst skickade personerna finnas böra väga tyngre än det arbetsmarknadspolitiska intresset att anställa en företrädesberättigad. Självklart är dock att en återanställningssökande får en starkare ställning efter grundlagsändringen ... Avvägningen av de skilda hänsyn som skall tas kan alltså säkerligen bli en grannlaga uppgift. I tveksamma fall åligger det givetvis myndigheten att handla så, att de grundlagsskyddade intressena inte träds för när."[103]

Att en arbetstagare har företrädesrätt hindrar alltså inte att en tjänst som omfattas av företrädesrätten ledigkungörs i vanlig ordning. Den företrädesberättigade är då att anses som sökande till tjänsten och får konkurrera med andra sökande. Företrädesrätten torde ge honom ett visst företräde i denna konkurrens men ett klart underläge i meriter enligt förtjänst- och skicklighetskriterierna kan inte uppvägas. Men myndigheten kan också tillsätta tjänsten med den företrädesberättigade utan att den ledigkungörs

(AF 9 §). I dessa fall torde risken vara uppenbar att regeringsformens förtjänst- och skicklighetskriterier kommer i kläm.

3. Intresset av att bereda *arbetshandikappade* sysselsättning. Författningsbestämmelser om detta finns bl.a. i en förordning[104] om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning m.m. (AHF) och i den s.k. främjandelagen.[105] I begreppet arbetshandikapp ingår även nedsättning av arbetsförmågan på grund av missbruk av alkohol eller andra berusningsmedel (AHF 2 §). Vid nyanställning skall myndigheterna verka för att arbetshandikappade bereds sysselsättning (AHF 4 §). Enligt främjandelagen, som gäller hela arbetsmarknaden, skall länsarbetsnämnderna (ibland arbetsmarknadsstyrelsen) genom överläggningar med och anvisningar till arbetsgivarna främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. I vissa fall får arbetsmarknadsstyrelsen förordna att en arbetsgivare inte får anställa andra arbetstagare än dem som den offentliga arbetsförmedlingen anvisat eller godtagit (12 §).

4. Skyldigheten att främja *jämställdhet mellan könen.*[106] I regeringsformens första kapitel (2 §) finns ett målsättningsstadgande om att "det allmänna" skall "tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter". Detta mål kompletteras i RF 2 kap. 16 § av ett diskrimineringsförbud. Lagar eller andra föreskrifter får inte innebära att "någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt". I den s.k. jämställdhetslagen från 1979 (JämL),[107] som gäller för hela arbetsmarknaden, finns bestämmelser som syftar till att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Inom den statliga sektorn finns också ett särskilt jämställdhetsavtal, som ingicks 1984.[108] I jämställdhetslagen finns bl.a. förbud mot könsdiskriminering. Arbetsgivaren får inte "missgynna en arbetstagare eller arbetssökande på grund av hans eller hennes kön" (2 §). Missgynnande anses föreligga, när arbetsgivaren anställer eller befordrar någon framför annan av motsatt kön trots att den förbigångne har "bättre sakliga förutsättningar" för arbetet (3 §). Men lagtexten tillägger att könsdiskriminering inte föreligger bl.a. i det fallet att arbetsgivaren kan bevisa att hans beslut är "ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet" (3 §). "Positiv särbehandling" (även kallad "positiv könsdiskriminering") är alltså tillåten. Jämställdhetslagen innehåller inte bara förbud mot (negativ) könsdiskriminering utan ålägger också arbetsgivaren att vidta "aktiva åtgärder" för ökad jämställdhet inom arbetslivet. Om det t.ex. på en "arbetsplats inte råder i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar" (6 §). Enligt lagens förarbe-

ten[109] anses "i huvudsak jämn fördelning råda", om vartdera könet är representerat av minst 40 procent av arbetstagarna inom en viss tjänstekategori. "Tjänstekategori" torde kunna avse både yrkesgrupp och lönegradsnivå.[110] I det statliga jämställdhetsavtalet anges vissa åtgärder som den statlige arbetsgivaren skall vidta i sitt aktiva jämställdhetsarbete. Bl.a. skall varje budgetår en plan för jämställdhetsarbetet upprättas. En eller flera handläggare skall också utses för att "följa och samordna jämställdhetsarbetet".

Jämställdhetsintresset räknas alltså numera som en "saklig grund" vid tjänstetillsättningar. Vilken vikt skall detta tillmätas i förhållande till förtjänst och skicklighet? Svaret är, enkelt uttryckt, att jämställdhetsaspekten kan fälla avgörandet när sökandena bedöms vara likvärdiga eller i det närmaste likvärdiga i fråga om förtjänst och skicklighet.[111] Principen har tillämpats i en rad tillsättningsärenden som efter besvär avgjorts av regeringen.[112]

Om arbetsgivaren i ett tillsättningsärende diskriminerar någon på grund av kön skall han betala skadestånd till den missgynnade (JämL 8 §). I dessa diskrimineringstvister företräds den enskilde i regel av sin arbetstagarorganisation. Tvisten skall först bli föremål för förhandling enligt huvudavtalets regler om förhandling i rättstvister (14-21 §§). Kan uppgörelse inte uppnås kan organisationen väcka talan i arbetsdomstolen (AD). Den som inte tillhör någon facklig organisation — eller en medlem vars organisation inte vill föra hans talan — kan bli företrädd av jämställdhetsombudsmannen (JämO). Även JämO försöker i första hand uppnå en frivillig uppgörelse med arbetsgivaren. Om detta inte lyckas, kan ombudsmannen väcka talan i AD om hon finner att en dom i tvisten "är betydelsefull för rättstillämpningen" (JämL 11 §). En sista utväg är att den enskilde själv väcker talan vid en tingsrätt. Tingsrättens dom kan sedan överklagas till AD.

I dessa diskrimineringstvister är det inte fråga om att ändra det meddelade tillsättningsbeslutet utan om den enskilde har rätt till skadestånd på grund av att beslutet inneburit ett missgynnande på grund av kön. Den som vill få till stånd en ändring av tillsättningsbeslutet bör använda sig av möjligheten att överklaga. Ingenting hindrar att man samtidigt utnyttjar både besvärsrätten och rätten att få skadestånd.

### *3.3.6 Befordringsgrunder: sammanfattning*

I de regler som gäller vid tillsättning av statliga tjänster finns en uppenbar spänning mellan olika målsättningar. Å ena sidan finns målet att arbetsuppgifterna skall fullgöras av så kvalificerade arbetstagare som möjligt. Men den meritprincip som svarar mot detta mål är inte längre allenarådande. Andra målsättningar har vunnit insteg: anställningstrygghet, jämställdhet, möjlighet för arbetshandikappade att få sysselsättning etc.

Förtjänst och skicklighet som befordringsgrunder har naggats i kanten av dessa nya "sakliga grunder". I den personalpolitiska propositionen 1985 förklarade civilministern att det var angeläget att lyfta fram även dessa bedömningsgrunder.[113] Staten som arbetsgivare måste vara en föregångare när det gäller att bereda arbetshandikappade sysselsättning och främja jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet. Han förklarade vidare att dessa "andra sakliga grunder" inte bör rangordnas. "Det är nämligen enligt min mening av största vikt att individuella hänsyn och hänsyn till omständigheterna kan tas i varje enskilt fall."[114]

Också i formeln "förtjänst och skicklighet" finns en spänning inbyggd mellan förtjänstfaktorns betoning på senioritet (ålder, erfarenhet) och skicklighetsfaktorns betoning på den personliga dugligheten. Med hänvisning till effektivitetskraven har skickligheten alltmer skjutits i förgrunden.

### *3.3.7 Politisk rekrytering?*

I litteraturen skiljs ofta mellan två huvudprinciper som kan följas vid rekrytering av offentliga tjänstemän: meritsystemet och spoilssystemet.[115] *Meritsystemet* innebär att tjänstemännen rekryteras på grundval av det slag av meriter som ryms inom de svenska begreppen "förtjänst" och "skicklighet". *Spoilssystemet* innebär att "politiska meriter" är avgörande (spoils = krigsbyte). Efter en valseger besätter de politiska makthavarna förvaltningstjänsterna med sina partianhängare. Spoilssystemet började tillämpas i USA redan av de första presidenterna[116] och vid mitten av 1800-talet bytte praktiskt taget alla federala tjänster innehavare när presidentposten övergick från ett parti till ett annat. I slutet av 1800-talet bestämdes emellertid att vissa tjänster skulle tillhöra "the merit system" och andelen spoilstjänster har sedan successivt minskat och omfattar nu inte mer än cirka tio procent av alla federala tjänster.[117] Spoilssystemet tillämpas emellertid i våra dagar i stor utsträckning i många u-länder.[118] I de västeuropeiska staterna har — som i Sverige — meritsystemet länge dominerat, i England t.ex. sedan 1850-talet.

Den svenska regeringsformen ger, som vi sett, inget utrymme för politisk rekrytering av statstjänstemännen. Inte heller i den svenska förvaltningsdebatten har frågan om merit- eller spoilssystemet tillhört de centrala. Från socialdemokratiskt håll har emellertid enstaka röster höjts för en ökad politisk rekrytering till de högre tjänsterna i departement och verk. I ett par uppmärksammade ledare 1967 angrep t.ex. Aftonbladet den "borgerliga hegemonin" inom förvaltningen och krävde fler socialdemokrater i departementen och förvaltningsmyndigheterna.[119] Regeringens politik kan inte verkställas effektivt om inte tjänstemännen känner ideologisk samhörighet med regeringspartiet. Aftonbladets artiklar fördömdes starkt i den borgerliga pressen. Man "tog fram hela arsenalen av

honnörsord om den svenska förvaltningstraditionen och vår för rättssamhället omistliga oavhängiga ämbetsmannakår", skriver Staffan Rylander.[120] Också statsminister Erlander tog omedelbart avstånd från Aftonbladets politiseringstankar.

Spoilssystemet torde också i realiteten ha en rätt begränsad utbredning i Sverige möjligen med undantag för departementen. I slutet av 1960-talet gjorde ett antal forskare i Göteborg (Christoffersson m.fl.) en stor enkätundersökning av de svenska statstjänstemännen från byråsekreterarnivån och uppåt.[121] Man studerade bl.a. tjänstemännens partipreferenser. Nu visade det sig ganska svårt att få svar på enkätfrågan om partipreferens. Av dem som besvarade enkäten vägrade nära en fjärdedel att uppge partipreferens och att uppskatta svarsvägrarnas preferenser är självfallet ingen lätt sak. Men av resultaten framgår ändå klart att det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet inte lett till någon socialistisk dominans bland dessa högre tjänstemän. Andelen socialister (nästan enbart socialdemokrater) uppskattades av författarna ligga någonstans mellan 25 och 33 procent av hela populationen.[122] Dessa siffror avviker inte markant från hur högre tjänstemän i privat tjänst röstade i 1968 års val.[123] Det kan tilläggas att socialdemokraterna vid 1968 års val erhöll 50 procent av rösterna.

Göteborgsforskarna undersökte även partipreferenserna hos olika undergrupper inom den studerade populationen och det intressantaste resultatet var att andelen socialister ( = socialdemokrater) var i särklass störst i departementen — detta trots att departementstjänstemännen i högre grad än övriga tjänstemannagrupper kom från socialgrupp I och hade högre genomsnittlig utbildning. Andelen socialdemokrater var 47 procent i departementen. Undantas UD var siffran så hög som 55 procent. Som jämförelse kan nämnas att andelen socialdemokrater var 33 procent inom den centrala statsförvaltningen (utom affärsverken) och 26 procent inom länsstyrelserna.[124] Författarna nämner tre möjliga förklaringar till den relativt sett höga andelen socialdemokrater i departementen. En närliggande förklaring är att det skett en direkt politisk rekrytering till departementen mer eller mindre i strid med regeringsformens bestämmelser. Men det kan också vara fråga om en självselektion så att tjänstemän med socialdemokratiska sympatier sökte sig till departementen — under den långa socialdemokratiska regeringsperioden — i större utsträckning än tjänstemän med borgerliga sympatier. En tredje möjlig förklaring är att departementstjänstemännen, i varje fall vissa av dem, anpassat sig till regeringens politiska uppfattningar.

Att vissa tjänstemän i departmenten numera rekryteras politiskt är allmänt känt och accepterat. En grupp är *statssekreterarna* som tillkom 1917 som departementschefernas närmaste medarbetare. Många — kanske flertalet — var länge rena fackexperter. Så sent som 1976 skrev Olle Nyman i en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift: "Det förekommer givetvis

många fall av politisk rekrytering till statssekreterarämbetena, men det händer också i inte så få fall — åtminstone före statsministerskiftet 1969 — att fackämbetsmän utan speciell politisk meritering utses till statssekreterare."[125] Tio år senare kan det lugnt påstås att alla statssekreterare rekryteras politiskt. År 1983 var antalet statssekreterare 24 av vilka fyra var placerade i statsrådsberedningen.[126] En annan urskiljbar grupp av politiskt rekryterade departementstjänstemän är *informationssekreterarna* som 1983 var 20 till antalet.[127] De första av dessa tillsattes på 1960-talet. De fungerar bl.a. som talskrivare och rådgivare åt statsråden. En tredje grupp kallas *politiskt sakkunniga.* Denna grupp har vuxit kraftigt under det senaste decenniet. År 1983 omfattade gruppen cirka 50 tjänstemän. Ungefär hälften arbetade inom statsrådsberedningen.[128]

En annan nyckelgrupp i diskussionerna om den politiska rekryteringen är *verkscheferna.* Hur dessa chefsposter rekryterats mellan åren 1915 och 1975 har undersökts av Olle Nyman. Hans sammanfattande resultat återges i tabell 3.3.[129]

**Tabell 3.3 Rekryteringen till ämbetsverkens chefsposter 1915-1975**

Del I i tabellen anger verkschefernas verksamhet före första förordnandet.
Siffrorna anger relativa tal i förhållande till hela antalet verkschefer resp. år.
Del II anger fall av politisk verksamhet av mera kvalificerat slag före verkschefsförordnandet. Siffrorna anger absoluta tal.

| | 1915 | 1925 | 1935 | 1945 | 1955 | 1965 | 1975 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Verkschefernas befattning/verksamhet före förordnandet till verkschef | Relativa tal | | | | | | |
| 1) Departementstjänstgöring | 15 | 13 | 14 | 11 | 22 | 35 | 44 |
| 2) Befattning i ämbetsverk | 53 | 53 | 54 | 60 | 66 | 43 | 42 |
| a) i det ämbetsverk chefsförordnandet avsåg | 43 | 45 | 37 | 37 | 37 | 22 | 18 |
| b) i annat ämbetsverk | 10 | 8 | 16 | 23 | 29 | 21 | 24 |
| 3) Statlig tjänst i övrigt | 20 | 16 | 16 | 16 | 7 | 6 | 10 |
| 4) Icke statlig tjänst | 13 | 18 | 16 | 14 | 6 | 17 | 5 |
| II. Politisk rekrytering | Absoluta tal | | | | | | |
| 1) Parlamentarisk verksamhet vid tiden för chefsförordnandet | 1 | 2 | 6 | 10 | 1 | 1 | 3 |
| 2) Tidigare parlamentarisk verksamhet | 1 | - | 1 | - | - | - | - |
| 3) Annan kvalificerad politisk verksamhet vid tiden för eller före chefsförordnandet | 1 | 1 | - | - | 2 | 4 | 5 |
| Summa | 3 | 3 | 7 | 10 | 3 | 5 | 8 |

Av tabellen framgår att klar politisk rekrytering under hela perioden tillhört undantagen. År 1975 skulle t.ex. cirka tio procent av verkscheferna ha varit klart politiskt rekryterade. Intressant är också den mycket kraftiga ökningen av rekryteringen från departementen. År 1945 hade 11 procent av verkscheferna departementstjänst före sin utnämning. År 1975 hade siffran stigit till 44 procent. "Under den socialdemokratiska maktperan framstår regeringens styrning genom utnämning av högre departementstjänstemän till förvaltningschefer som långt mera effektiv, omfattande och betydelsefull än den egentliga politiseringen i form av rent politiska utnämningar", är Nymans slutsats.[130] Av Nymans siffror framgår vidare, att verkschefsrekryteringen från den icke statliga sektorn under hela perioden varit relativt begränsad. Detta överensstämmer för övrigt med ett allmänt mönster för den offentliga tjänstemannakarriären i Sverige. Av de tjänstemän som ingick i göteborgsundersökningen hade 90 procent under hela sin karriär verkat inom den offentliga (företrädesvis statliga) förvaltningen. Den offentliga förvaltningen i Sverige är i stor utsträckning ett "slutet byråkratiskt system".[131] Det bör dock beträffande verkscheferna tilläggas att externrekryteringen ökade ganska markant under åren 1976-1981, dvs. under de borgerliga regeringarna. Möjligen kan detta förklaras av de borgerliga partiernas bättre kännedom om tänkbara kandidater från näringslivet och dess organisationer.[132]

Verkscheferna är alltså inte politiskt rekryterade i någon större utsträckning. För en annan grupp högre tjänstemän, *landshövdingarna*, är emellertid de politiska meriterna i regel avgörande. Bland landshövdingarna i januari 1985 fanns nio förutvarande statsråd (tre socialdemokrater, tre centerpartister, två moderater och en folkpartist), två förutvarande riksdagsmän som inte varit statsråd (båda socialdemokrater), fyra tidigare statssekreterare (tre socialdemokrater och en folkpartist) och fyra kommunalpolitiker (två socialdemokratiska landstingsråd, ett moderat landstingsråd och ett moderat kommunalråd).[133] Landshövdingetjänsterna fördelas alltså någorlunda proportionellt mellan partierna. Den politiska rekryteringen av dessa tjänster är alltså inte primärt dikterad av önskemålet att få en ökad politisk styrning av länsstyrelserna.

### *3.3.8 Personalkontrollen*

En från rättssäkerhets- och objektivitetssynpunkt ömtålig och på grund av omfattande sekretess svårbedömd företeelse är den "personalkontroll" som förekommer vid tillsättning av vissa både offentliga och privata tjänster.[134] Syftet med personalkontrollen är att skydda rikets säkerhet. Kontrollen reglerades fram till 1969 genom hemliga, av regeringen utfärdade brev till dåvarande statspolisintendenten. Efter Wennerströmaffären 1963 tillsattes en parlamentarisk nämnd som så småningom fick i uppdrag att bl.a. överväga de mer principiella riktlinjerna för den fortsat-

ta handläggningen av säkerhetsfrågorna. I nämndens betänkande (SOU 1968:4) föreslogs att personalkontrollen och förandet av säkerhetspolisens register skulle regleras av en offentlig författning. Året därpå utfärdades den s.k. personalkontrollkungörelsen.[135] Med "personalkontroll" menas enligt kungörelsen "inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avses tillträda sådan tjänst hos myndighet som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets tjänst i övrigt" (1 §). Det är främst uppgifter som antecknas i de polisregister som förs vid avdelningen för säkerhetsfrågor inom rikspolisstyrelsen (säpo) som är aktuella. Kungörelsen innehåller vissa regler om vilka uppgifter som får antecknas i dessa register. Anteckning får t.ex. inte göras "enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning" (2 §). Ren "åsiktsregistrering" är alltså otillåten. Skydd mot åsiktsregistrering finns även i regeringsformens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna: "Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning" (RF 2 kap. 3 §). Regeringen har meddelat närmare föreskrifter om tillämpningen av kungörelsens andra paragraf men eftersom dessa delvis är hemliga är det omöjligt att veta vilka uppgifter som antecknas i registren. I den allmänna debatten har det ofta påståtts att åsiktsregistrering förekommer.

Personalkontroll får i princip företas bara i fråga om tjänster och uppdrag som är "skyddsklassade". Antalet skyddsklasser är tre (1A, 1B och 2). Till den högsta skyddsklassen (1A) hör tjänster vars innehavare "i stor omfattning får del av sådana sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet som berör en större eller särskilt väsentlig del av totalförsvaret" (4 §). Regeringen bestämmer vilka tjänster som tillhör skyddsklass 1A och 1B. Vilka som ingår i skyddsklass 2 kan efter regeringens bemyndigande bestämmas av vederbörande myndighet (4 §). Uppgifter om vilka tjänster som är skyddsklassade är hemliga. Om någon söker en skyddsklassad tjänst och anställningsmyndigheten kan anta att han kommer att få tjänsten skall myndigheten begära personalkontroll hos rikspolisstyrelsen. Dess styrelse, i vilken sex riksdagsmän ingår som lekmannarepresentanter, avgör i regel om eventuella uppgifter i polisregistren skall lämnas ut eller inte. Uppgift får dessutom utlämnas bara om alla är ense om beslutet. Om någon av lekmannarepresentanterna anser att uppgift inte bör lämnas ut kan rikspolischefen hänskjuta ärendet till regeringen (11 §).

Den som blir föremål för personalkontroll får ofta, kanske i regel, inte några upplysningar om vilka uppgifter om honom som utlämnats till anställningsmyndigheten. Han har alltså inga möjligheter att bemöta eller korrigera uppgifterna. Skyddet av rikets säkerhet har alltså satt de vanliga offentlighets- och rättssäkerhetsgarantierna delvis ur spel.

Sedan den anställande myndigheten fått besked från rikspolisstyrelsen

skall den göra en självständig bedömning av vilken betydelse de eventuellt utlämnade uppgifterna bör tillmätas i tillsättningsärendet (20 §).

## 3.4 Anställningsskyddet

I doktrinen om den lagstyrda förvaltningen är tjänstemännens anställningstrygghet en kärnpunkt. Tryggheten i anställningen har setts som en förutsättning för tjänstemännens självständighet, deras förmåga att motstå påtryckningar från politiker, opinioner, intressegrupper och klienter. Självständigheten har i sin tur setts som en förutsättning för realiserandet av de idéer om likabehandling och konsekvens som ingår i rättssäkerhetsbegreppet.

### *3.4.1 Oavsättlighetsprincipen*

Anställningstryggheten hos tjänstemännen ingår också — brukar det tilläggas — som ett viktigt element i den svenska förvaltningstraditionen. Redan Gustaf II Adolf lovade i sin konungaförsäkran (1611) att han inte skulle "någon ifrån sådane embeter degradere eller avsättie, med mindre än han inför rätte ifrån sitt embete lagligen dömbd blifwer".[136] Principen om tjänstemännens oavsättlighet, dvs. att de bara efter dom av domstol kunde avsättas från sina tjänster, kom sedan att, med större eller mindre begränsningar, bli gällande under århundraden framåt. Under det karolinska enväldet i slutet av 1600-talet och början av 1700-talet sköts principen åt sidan, men den återupplivades under frihetstiden. De frihetstida ständerna dominerades av ämbetsmannaelement och de värnade om kollegiernas självständighet gentemot kungamakten och oavsättlighetsprincipens upprätthållande. Men vissa problem uppstod med denna oavsättlighet, bl.a. beträffande riksråden. Det parlamentariska system som utvecklades krävde att rådets sammansättning kunde ändras efter växlingarna mellan de båda partierna "hattar" och "mössor". Problemet löstes så att riksråden dömdes till entledigande, s.k. licentiering, med motivering att de förlorat ständernas förtroende.[137] Ett annat ingrepp i oavsättligheten gjordes 1756. Efter ett revolutionsförsök av ett hovparti beslöt ständerna att överståthållaren, översten för livgardet och vissa andra högre befattninghavare skulle behålla sina ämbeten bara så länge de hade Kungl. Maj:ts, dvs. partiregeringens, förtroende.[138]

I 1809 års RF fanns både huvudprincipen om oavsättlighet (36 §) och undantaget för de s.k. förtroendesysslorna (35 §). RF 36 § fick följande lydelse:

> De som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän än de i föregående § nämnda, kunna icke, utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas.

I oavsättligheten låg som synes även ett skydd mot tvångsförflyttning till annan tjänst. Men regeringsformen gjorde i 35 § undantag från oavsättligheten för de som innehade "förtroendesysslor"; dessa kunde entledigas av kungen "när han prövar rikets tjänst det fordra". Till gruppen förtroendeämbetsmän hörde statsrådets ledamöter, cheferna för kollegierna, landshövdingarna, de militära cheferna, de diplomatiska tjänstemännen och andra som uppräknades i paragrafen.

Dessa bestämmelser kom att bli gällande fram till de grundlagsändringar som skedde 1965. Den grundlagsskyddade oavsättligheten kom då att begränsas till ordinarie domare. Övriga tjänstemäns anställningsskydd reglerades i statstjänstemannalagen (29 §) som senare (1977) ersattes av lagen om offentlig anställning. Grundlagsreformen 1965 innebar också att begreppet förtroendesysslor i stort sett försvann. Som innehavare av förtroendesysslor nämndes endast statsrådets ledamöter. År 1970 försvann också denna sista rest ur regeringsformen. Inte heller 1974 års regeringsform innehåller några bestämmelser om förtroendeämbetsmän.

Men långt före dessa grundlagsändringar på 1960-talet hade oavsättligheten i rättspraxis blivit ordentligt urholkad.[139] Det kom att anses att regeringsformens krav på "rannsakning och dom" bara gällde de befattningshavare som hade *fullmakt* på sina tjänster. De som tillsattes med *konstitutorial*, en anställningsform som blev vanlig framförallt inom affärsverken, kunde avsättas på administrativ väg, dvs. efter beslut av myndigheten. Men förutsättningen var att de gjort sig skyldiga till allvarliga fel eller försummelser i tjänsten. Myndighetens beslut kunde också överklagas till regeringsrätten. Mer betänkligt var att den allt större gruppen *icke-ordinarie tjänstemän* — förordnade som extra ordinarie, extra eller aspiranter — kunde sägas upp utan att ha begått några fel eller försummelser. Regeringsformens förbud mot tvångsförflyttning av fullmaktsinnehavare kom också att avskaffas genom bestämmelser i lönereglementena. Denna avvikelse från regeringsformen kom att godtas av högsta domstolen i ett par uppmärksammade mål på 1920-talet.[140]

Denna urholkning av den grundlagsskyddade anställningstryggheten innebar emellertid inte någon avgörande förändring i praktiken. Säkerheten i tjänsten är "fortfarande starkt markerad", skrev Gunnar Heckscher 1952 i sin bok Svensk statsförvaltning i arbete. De extra ordinarie tjänstemännen t.ex. behövde i realiteten "knappast... räkna med att någonsin bli uppsagda".[141]

### *3.4.2 Det nuvarande anställningsskyddet*[142]

Regeringsformen innehåller, som framgått, inte längre något skydd för förvaltningstjänstemännens anställningstrygghet. Endast ordinarie domare har fortfarande ett visst grundlagsskydd (RF 11 kap. 5 §). Regeringsformen stadgar också att "grundläggande bestämmelser om statstjänste-

männens rättsställning” skall meddelas i lag (11 kap. 10 §). Lagbestämmelserna finns i LOA, om anställningsskyddet framförallt i kapitlen 7 och 11.

Den statlige arbetsgivarens möjlighet att entlediga en tjänsteman beror delvis på den anställningsform med vilken tjänstemannen anställts. Som framgår av figur 3.3 skiljer man numera mellan *tjänstetyper* och *anställningsformer.*

**Figur 3.3 Tjänstetyper och anställningsformer**

A. De statliga tjänsterna indelas i fem olika *tjänstetyper*:
   1. *Ordinarie tjänster*
   2. *Icke-ordinarie tjänster*
      a) extra ordinarie tjänster
      b) extra tjänster
      c) arvodestjänster
      d) göromålsförordnanden

B. Det finns vidare fem olika *anställningsformer*: fullmakt, konstitutorial, förordnande för viss tid, förordnande tills vidare och förordnande tills vidare dock längst till viss tidpunkt.

C. Kopplar man samman tjänstetyper och anställningsformer fås följande uppställning.
   1. *Ordinarie tjänster*
      a) fullmakt
      b) konstitutorial
      c) förordnande för bestämd tid
      d) förordnande tills vidare
   2. *Icke-ordinarie tjänster*
      a) förordnande för viss tid
      b) förordnande för bestämd tid
      c) förordnande tills vidare dock längst till viss tidpunkt

Skillnaden mellan ordinarie och icke-ordinarie tjänster var ursprungligen den att de mer tillfälliga eller provisoriska tjänsterna skulle göras till icke-ordinarie, de mer fasta till ordinarie. Den tankegången följs inte längre. Allt fler tjänster görs till icke-ordinarie. F.n. är omkring tio procent av de statligt reglerade tjänsterna ordinarie.[143] Alla *icke-ordinarie tjänster* tillsätts med förordnande, i allmänhet med förordnande tills vidare. För de *ordinarie* används fyra anställningsformer: fullmakt, konstitutorial, förordnande för bestämd tid (visstidsförordnande) och förordnande tills vidare. Anställningsformen konstitutorial används inte längre men gäller fortfarande för de som tidigare tillsatts med denna anställningsform. Förordnande för viss tid används bl.a. för flertalet verkschefstjänster och landshövdingetjänster.[144] Innehavarna av dessa tjänster förordnas i regel på sex år. Normalt omförordnas de för ytterligare en sexårsperiod. Bland dem som har ordinarie tjänster och förordnas tills vidare ingår innehavare av högre tjänster inom departementen (t.ex. statssekreterartjänsterna),

utrikesrepresentationen och de militära staberna. Ordinarie domartjänster måste enligt LOA (4 kap. 6 §) tillsättas med fullmakt. Vilka övriga tjänster som tillsätts med denna anställningsform avgörs av regeringen. Antalet fullmaktstjänster har gradvis minskat och uppgår f.n. inom domstolsväsendet och den civila statsförvaltningen till omkring 13 000.[145]

LOA:s regler om möjligheten att tvångsentlediga statstjänstemän sammanfattas i figur 3.4.

**Figur 3.4 Tvångsentledigande av statliga tjänstemän enligt LOA[146]**

---

En anställning som statstjänsteman kan bringas att upphöra bl. a. genom:

1. *Uppsägning*, LOA 7 kap. 2§. Gäller bara de tjänstemän som är förordnade tills vidare. Uppsägningen måste enligt lagen om anställningsskydd (1982) vara "sakligt grundad". Som saklig grund räknas främst arbetsbrist (medelsbrist) i samband med avveckling, inskränkning eller förändring av verksamheten. Vidare kan också förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen räknas som saklig grund, t. ex. allvarlig misskötsamhet, allvarliga samarbetssvårigheter, brott i eller utom tjänsten, ordervägran, upprepad olovlig frånvaro etc.
2. *Avskedande*, LOA 11 kap. Gäller för alla statstjänstemän oberoende av anställningsform, även t. ex. fullmaktsinnehavare. Förutsätter brottslig gärning, grov tjänsteförseelse eller upprepade mindre tjänsteförseelser.
3. *Pensionering*, LOA 7 kap. 3§.
4. *Entledigande vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom*, LOA 7 kap. 4-6§§. Kopplas samman med sjukpensionering.
5. *Försättande i disponibilitet*, LOA 7 kap. 7§. Gäller bara tjänstemän inom utrikesförvaltningen, försvarsmakten och polisväsendet. Kan drabba alla tjänstemän inom dessa förvaltningsgrenar oberoende av anställningsform. Disponibilitet innebär skiljande från tjänstens arbetsuppgifter men inte från titel och löneförmåner.
6. *Tvångsförflyttning till annan tjänst*, LOA 7 kap. 8§. Gäller bara fullmaktsinnehavare.

---

Några kommentarer skall göras beträffande rätten att säga upp och avskeda tjänstemän. *Uppsägning* kan alltså förekomma bara beträffande de tjänstemän som har tillsvidareförordnande på sina tjänster. Denna anställningsform används ju främst för de befattningshavare som har icke-ordinarie tjänster. En liten grupp ordinarie tjänstemän är också tillsvidareförordnade och därmed uppsägbara. Som tidigare påpekats, hör bl.a. statssekreterarna till denna grupp. De torde därigenom kunna sägas upp vid t.ex. ett regeringsskifte. Flertalet ordinarie tjänstemän kan däremot

inte sägas upp: de som är tillsatta med fullmakt (eller konstitutorial) och de som är förordnade för bestämd tid. För fullmaktsinnehavarnas del är detta vad som återstår av den gamla oavsättligheten. Verkschefer och landshövdingar, som i regel förordnas för sex år i taget, kan inte heller sägas upp av regeringen under denna förordnandeperiod. Regeringen behöver å andra sidan inte förlänga förordnandet, när sexårsperioden gått till ända. Detta är den rest som är kvar av det äldre systemet med "förtroendesysslor".

Ökad rörlighet på chefsposterna inom förvaltningen har emellertid aviserats. Att rörligheten under senare årtionden varit låg bland verkscheferna framgår av verksledningskommitténs undersökningar. De 123 verkschefer som avgått mellan åren 1964 och 1983 hade i genomsnitt sina befattningar i elva år. 36 procent hade suttit mer än tolv år på samma verkschefsbefattning; 13 procent hade innehaft sina poster i mer än 19 år.[147] I det "förnyelseprogram" för den offentliga sektorn som regeringen presenterade våren 1985 ingår ett avsnitt om ökad rörlighet beträffande verkscheferna och på chefsnivån under verkscheferna.[148] "Enligt min mening", skriver civilministern, "bör ett samarbete utvecklas mellan myndigheter och departement som gör ett planerat och i tiden väl avpassat byte på chefsposter inom myndigheten till ett naturligt och av alla förväntat inslag i myndighetens personalpolitik." Civilministern aviserade också ändringar i anställningsformerna. Även verksledningskommittén ansåg i sitt betänkande hösten 1985 att en "klar ökning" av rörligheten är önskvärd. Effekten kan bli "en allmän stimulans inom berörda myndigheter och därigenom också en positiv påverkan på effektiviteten i myndigheterna".[149] Kommittén rekommenderade att förordnandeperiodens längd på sex år bibehålls vid första utnämningstillfället. Mot slutet av denna period bör prövas om förordnandet skall förnyas för ytterligare en period. En eventuell andra förordnandeperiod kan bestämmas till en kortare period än sex år. En annan tänkbar lösning är att även den andra perioden formellt omfattar sex år, men att möjlighet skapas för en senare avkortning av tiden. Både regeringen, styrelsen och verkschefen själv skall kunna ta initiativ till en avkortning av den andra förordnandeperioden. Om detta sker, skall verkschefen kunna fullgöra återstoden av tiden i en annan roll, t.ex. som chef eller styrelseordförande i en annan myndighet eller som utredningsman åt regeringen eller avgå med pension. Kommittén föreslog också att regeringen ges befogenhet att inrätta ett antal generaldirektörstjänster i regeringskansliet för de verkschefer som är beredda att arbeta med uppgifter direkt för regeringen. En eventuell tredje förordnandeperiod kan enligt kommitténs förslag omfatta alltifrån ett till sex år. Ingen bör i fortsättningen sitta som verkschef längre än 18 år.[150]

För att ge regeringen möjlighet att under löpande förordnandeperiod kunna tvångsförflytta en verkschef föreslog kommittén att det i LOA tas in bestämmelser om förflyttningsskyldighet för verkscheferna. Cheferna

för affärsverkskoncernerna skall också enligt förslaget kunna entledigas "om regeringen eller myndighetens styrelse finner att det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa".[151]

Flertalet statstjänstemän är som framgått uppsägbara, men det bör betonas att arbetsgivarens uppsägningsrätt är kringgärdad med en mängd restriktioner. Vid uppsägning på grund av personliga förhållanden hos arbetstagaren gäller bl.a. följande:[152]

- Uppsägningen måste vara sakligt grundad (se figur 3.4). Av förarbetena framgår att t.ex. enstaka fall av ordervägran eller olovlig frånvaro inte är någon "saklig grund".
- Uppsägningen får inte grundas enbart på omständighet som arbetsgivaren känt till mer än en månad innan han underrättar arbetstagaren om att myndigheten vill säga upp honom.
- Innan uppsägning får ske måste arbetsgivaren i regel först ha påtalat förseelsen och påpekat för arbetstagaren att ytterligare förseelser kan leda till disciplinpåföljd eller uppsägning.
- Om en arbetstagare på grund av sjukdom eller nedsatt arbetsförmåga inte kan utföra sina arbetsuppgifter tillfredsställande utgör detta i princip inte saklig grund för uppsägning.
- Fall av misskötsamhet som beror av eller sammanhänger med personliga problem hos arbetstagaren bör ibland behandlas i en anpassningsgrupp i stället för att leda till uppsägning.
- Uppsägning måste föregås av omplaceringsförsök enligt regler i LAS och det statliga trygghetsavtalet (TrA-S). Vid grov misskötsel har arbetsgivaren dock ingen omplaceringsskyldighet.
- Varsel till arbetstagaren och hans lokala arbetstagarorganisation måste lämnas minst två veckor i förväg; både arbetstagaren och organisationen har rätt till överläggning i ärendet.

Talan mot uppsägningsbeslutet kan dessutom föras. Normalt förs talan om ogiltigförklaring av uppsägningen av arbetstagarorganisationen direkt vid arbetsdomstolen. Om arbetstagaren är oorganiserad eller organisationen inte vill föra hans talan kan arbetstagaren själv föra talan i tingsrätt med möjlighet till överklagande hos arbetsdomstolen.

Beträffande uppsägningstidens längd finns vissa minimitider i LAS (11 §). Tiden är mellan en och sex månader beroende på arbetstagarens ålder.

*Avskedande* innebär i motsats till uppsägning att anställningen omedelbart upphör. Som framgår av figur 3.4 kan alla tjänstemän — även fullmaktsinnehavare — avskedas. Men förutsättningen är att tjänstemannen genom brott eller grov tjänsteförseelse eller upprepade mindre grova tjänsteförseelser visat sig "uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning" (LOA 11 kap. 1-2 §§). Av förarbetena framgår att olämplighetsre-

kvisitet skall tolkas mycket restriktivt. "Avskedande skall . . . kunna komma i fråga endast i sådana fall där det med hänsyn till såväl brottets eller tjänsteförseelsens beskaffenhet som anställningens art och övriga omständigheter skulle verka stötande om arbetstagaren fick behålla sin tjänst."[153] Avskedanden är också sällsynta. Vid 67 av de 70 myndigheter som besvarade vår verksenkät förekom under år 1984 inget enda fall. Inom postverket, med över 63 000 anställda, avskedades 32, inom luftfartsverket två och inom vattenfallsverket en.

Beslut om uppsägning fattas av den "myndighet som tillsätter tjänsten" och om avskedande i regel av den "myndighet som arbetstagaren lyder under" (LOA 15 kap. 1 resp. 3 §). Inom myndigheten handläggs dessa ärenden normalt av styrelsen eller av en särskild disciplinnämnd. I vår verksenkät uppgav 15 myndigheter att de har disciplinnämnd. Dessa nämnder består i allmänhet av generaldirektören (motsv.), 2-5 enhets-, avdelnings- och/eller byråchefer samt 2-3 personalföreträdare. För ordinarie domare och högre förvaltningstjänstemän — byråchefer och högre — fattas beslut om avskedande i stället av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd (LOA 15 kap. 4 §).

Har anställningstryggheten för statstjänstemännen ökat eller minskat under senare år? Frågan har inget enkelt svar. Fullmaktsinnehavarnas grundlagsskyddade oavsättlighet innebärande att de bara kunde avsättas efter dom av domstol har förvisso avskaffats. Men fullmaktsinnehavarna har fortfarande en viss särställning på så sätt att de enligt lag inte är uppsägbara. Avskedande kan däremot förekomma men kräver att tjänstemannen genom brott eller tjänsteförseelser visat sig "uppenbarligen" olämplig att inneha sin tjänst. Detta starka rekvisit innebär att fullmaktsinnehavaren har en mycket stor anställningstrygghet. Å andra sidan har antalet tjänstemän med fullmakt successivt minskat. Det stora flertalet statstjänstemän är numera tillsvidareförordnade på extra ordinarie och extra tjänster. För de icke-ordinarie statstjänstemännen innebar den lag om anställningsskydd som trädde i kraft 1974 ett förstärkt anställningsskydd. Arbetsgivarens möjligheter att använda tidsbegränsade förordnanden beskars liksom i någon mån också uppsägningsrätten. En rimlig slutsats är att anställningstryggheten för statstjänstemännen generellt sett ökat genom de senaste årens reformer på lagstiftningsområdet. Å andra sidan ökar självfallet risken att bli uppsagd på grund av arbetsbrist (medelsbrist) i en situation med minskande anslag till myndigheterna. Vid flertalet myndigheter har dock hittills uppsägningar inte behövt ske av denna anledning. Vid 59 av våra enkätmyndigheter förekom under år 1984 inga uppsägningar på grund av medelsbrist. Vid sju myndigheter förekom 1-3 uppsägningar, vid riksantikvarieämbetet 5, skogsstyrelsen 9, postverket 74 och statens vattenfallsverk 125 (varav 110 byggnadsarbetare).

En annan slutsats som kan dras är att skillnaden i anställningstrygghet

mellan statliga och privata arbetstagare kraftigt avtagit. På den privata sektorn innebar anställningsskyddslagen — som i princip gäller för både privat och offentlig sektor — stora förändringar. Kravet på "saklig grund" för uppsägning var där en viktig nyhet.

## 3.5 Ansvarsförhållanden

### *3.5.1 Det traditionella systemet*

Den offentligrättsliga förvaltningsprincipens betoning av tjänstemännens anställningstrygghet och självständighet i ämbetsutövningen motsvaras av ett mycket omfattande ansvarssystem. Åsidosättande av tjänsteplikten var länge i stor utsträckning straffbelagt. Till detta kom ett omfattande disciplinansvar, som utkrävdes av myndigheterna själva, ett skadeståndsansvar både gentemot staten och de enskilda och ett särskilt s.k. redogöraransvar för de tjänstemän som hade hand om uppbörd och utbetalning av statsmedel. I början av 1960-talet var ansvarssystemet i korthet konstruerat på följande sätt. Grundläggande var det straffrättsliga (judiciella) ansvaret, det s.k. *ämbetsansvaret,*[154] som reglerades i strafflagen (25 kap.), från 1965 i brottsbalken (20 kap.). Huvudregeln var att alla statliga och kommunala tjänstemän utom de lägsta var underkastade detta ämbetsansvar. Arbetstagare med mera osjälvständiga uppgifter — t.ex. vaktmästare och skrivbiträden — omfattades inte av ämbetsansvarsreglerna. I strafflagen/brottsbalken fanns fyra olika typer av självständiga ämbetsbrott. Två var mer speciella, brott mot tystnadsplikt och tagande av muta, två mer generella, tjänstemissbruk och tjänstefel. Särskilt tjänstefelsparagrafen (brottsbalken 20 kap. 4 §) hade en mycket vid lydelse; den straffbelade praktiskt taget allt åsidosättande av tjänsteplikten, både det uppsåtliga och det som berodde på vårdslöshet eller okunnighet:

> Åsidosätter ämbetsman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet vad honom åligger enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet, dömes, om ej gärningen utgör tjänstemissbruk eller eljest är särskilt belagd med straff, för *tjänstefel* till böter eller suspension.
> Är felet grovt, dömes till suspension eller avsättning; om skäl äro därtill, skall tillika dömas till fängelse i högst ett år.

Så småningom kom domstolarna att tillämpa denna paragraf med viss mildhet. Lindrigare fel och försummelser brukade inte föranleda några straffpåföljder.

De straff som kunde utdömas vid ämbetsbrott var dels de allmänna straffen böter och fängelse, dels de särskilda "ämbetsstraffen" suspension och avsättning. Suspension innebar att tjänsteinnehavaren miste sin tjänst

(och dess förmåner) under en viss tid (minst en månad och högst ett år). Avsättning innebar att han förlorade tjänsten för all framtid. Dessa straff kunde drabba alla tjänstemän med ämbetsansvar, även t.ex. fullmaktsinnehavarna.

Men detta judiciella ansvar kompletterades av ett omfattande *disciplinansvar* reglerat i allmänna verksstadgan och myndigheternas instruktioner. Det var här fråga om myndighetens bestraffningsrätt över sin egen personal. Brottsbeskrivningen överensstämde i stort sett med tjänstefelsparagrafens men omfattade även t.ex. "klandervärt uppförande" och "vanvördnad mot förman".[155] Disciplinansvaret omfattade alla tjänstemän utom de högsta (från byråchef och uppåt). De påföljder som kunde förekomma var varning, löneavdrag, suspension och avsättning. Beträffande avsättningsstraffet gällde emellertid den viktiga begränsningen att fullmaktsinnehavarna inte kunde avsättas disciplinärt utan endast efter dom av domstol.

Åtskilliga tjänstemän var alltså underkastade både ämbetsansvar och disciplinärt ansvar och samma gärningar kunde bestraffas både av domstol och av myndigheten. Detta nödvändiggjorde åtskilliga samordningsbestämmelser. Vid vissa grövre fel var t.ex. myndigheten skyldig att anmäla tjänstemannen till åtal.

Tjänstemännen hade för det tredje ett vidsträckt *skadeståndsansvar* enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer.[156] Tjänstemannen kunde vid fel och försummelser i tjänsten bli skyldig att ersätta skada som han vållat staten eller utomstående. Vid felaktiga förvaltningsbeslut kunde skadestånd enbart utkrävas av den ansvarige tjänstemannen, inte av staten.

En fjärde typ av ansvarsregler var det s.k. *redogöraransvaret.*[157] Redogörare kallades de tjänstemän som hade hand om uppbörd och utbetalning av statsmedel. Vid felaktiga in- och utbetalningar blev de ersättningsskyldiga mot staten. Ansvaret var i princip strikt. Redogöraren var skyldig att ersätta den uppkomna bristen oberoende av om felet berodde på försummelse eller inte. Räkenskaperna granskades av revisorer, i allmänhet från riksräkenskapsverket, och om redogöraren godtog anmärkningen och ersatte staten för den felaktiga utbetalningen eller underlåtna intäkten var saken ur världen. Bestred han anmärkningens riktighet uppstod ett s.k. anmärkningsmål, som i första hand avgjordes av riksräkenskapsverket (eller annan berörd revisionsmyndighet). Både redogöraren och revisorn hade möjlighet att överklaga revisionsmyndighetens avgörande upp till kammarrätten.

### *3.5.2 Reformer under 1960- och 1970-talen*

Detta stränga ansvarssystem har under 1960- och 1970-talen genomgått grundläggande förändringar. År 1961 avskaffades i stort sett det särskilda

*redogöraransvaret.* Ersättningsskyldigheten följer numera de vanliga skadeståndsrättsliga principerna och ersättning kan utdömas bara av allmän domstol (tingsrätt i första hand). I fråga om felaktiga utbetalningar av statsmedel har anmärkningsprocessen bibehållits men fått en annan innebörd än tidigare. Utslaget i ett anmärkningsmål har inte karaktären av en dom utan utgör ett parts- eller tolkningsbesked, som bl.a. har betydelse för myndighetens ställningstagande till frågan om ersättning skall utkrävas av redogöraren eller sakägaren ( = den som erhållit de felaktigt utbetalda medlen). Om t.ex. redogöraren inte vill betala det krävda beloppet får myndigheten (som ombud för "kronan") föra talan vid allmän domstol. Ersättningsskyldigheten kan också efter ansökan efterges av regeringen.[158] Anmärkningsprocessen torde ha förlorat det mesta av sin praktiska betydelse under senare år bl.a. på grund av att den statliga revisionen ändrat inriktning. Tyngdpunkten i revisionsverksamheten ligger numera inte på redovisningssidan.

Beträffande det allmänna *skadeståndsansvaret* förändrades rättsläget radikalt genom den nya skadeståndslag som trädde i kraft 1972. "Det kan knappast längre med fog påstås att skadeståndssanktionen spelar någon större roll som garanti för pliktuppfyllelse i tjänsten", skriver Bertil Wennergren i sin lärobok I statens tjänst.[159] Skadeståndslagen utgår från regeln att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållar en skada på person eller egendom skall ersätta skadan.[160] Som ovan påpekats, var inom den offentliga förvaltningen huvudregeln tidigare den att skadeståndsansvaret åvilade tjänstemannen, inte staten eller kommunen. Den nya skadeståndslagen innebär härvidlag en radikal omsvängning. Det är nu i första hand arbetsgivaren som skall ersätta skador som arbetstagarna vållar genom fel eller försummelser i tjänsten. Arbetstagaren blir ansvarig bara om "synnerliga skäl" föreligger med hänsysn till "handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter".[161] Uppsåtligt handlande eller grov vårdslöshet kan vara sådana "synnerliga skäl". De offentliga arbetstagarna har alltså numera — liksom de privata — ett mycket begränsat skadeståndsansvar.

Även tjänstemännens juridiska eller *straffrättsliga ansvar* förändrades i grunden under 1970-talet. Kritik av olika slag hade länge riktats mot ämbetsansvarets utformning.[162] Ansvaret ansågs framförallt vara alltför vittgående: i princip kunde ju varje fel eller försummelse i tjänsten föranleda straffansvar. Vidare påpekades den oklara gränsdragningen mellan ämbetsansvaret och disciplinansvaret. I stor utsträckning kunde båda ansvarsformerna tillämpas på ett felaktigt eller försumligt handlande. Kritik riktades också mot att gränserna för den personkrets som omfattades av ämbetsansvaret var oklara. År 1975 genomfördes en djupgående reformering av ämbetsansvaret.[163] Reformen innebar framförallt en omfattande avkriminalisering och "ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem".[164] De speciella brotten

mutbrott och brott mot tystnadsplikt behölls, men viktigare var att de allmänna brotten tjänstemissbruk och tjänstefel togs bort. Ämbetsansvaret ersattes av ett ansvar som knöts till funktionen att utöva offentlig makt. Denna funktion går numera i författningarna ofta under beteckningen myndighetsutövning. Förutom tagande av muta och brott mot tystnadsplikt omfattar det straffrättsliga ansvaret alltså nu bara *oriktig myndighetsutövning.* Brottsbalken 20 kap. 1 § fick följande lydelse:

> Den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen dömes, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst sex år.
> Begår någon gärning som avses i första stycket av grov oaktsamhet, dömes för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.
> Den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling skall ej för någon sin åtgärd i denna egenskap vara underkastad ansvar enligt första eller andra stycket.
> Vad i första och andra stycket sägs skall ej heller äga tillämpning, om gärningen eljest är särskilt belagd med straff.

I paragrafens första stycke behandlas det uppsåtliga brottet *myndighetsmissbruk.* Begås brottet av oaktsamhet kallas det *vårdslös myndighetsutövning.* Men det är bara den grova oaktsamheten som är straffbar. Gärningsbeskrivningen är ju också sammankopplad med ett skaderekvisit: gärningen måste för det allmänna eller någon enskild medföra förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa. Med ”förfång” menas nackdelar och olägenheter av olika slag, t.ex. ekonomisk skada.

Ansvar för oriktig myndighetsutövning kan självfallet bara utkrävas av de offentliga tjänstemän och förtroendemän som sysslar med myndighetsutövning. Paragrafen har dessutom i tredje stycket gjort den begränsningen att ledamöter av beslutande statliga och kommunala församlingar (t.ex. riksdagsmän, kommunfullmäktige och landstingsledamöter) inte kan dömas för oriktig myndighetsutövning. Förtroendemän i statliga och kommunala styrelser och nämnder har däremot samma ansvar som tjänstemännen. Det bör betonas att myndighetsutövning också kan förekomma hos privaträttsliga organ. Det klassiska exemplet är besiktningsmännen hos AB Svensk Bilprovning.

Eftersom myndighetsmissbruk kräver uppsåt — vilket ofta är svårt att bevisa — och vårdslös myndighetsutövning är straffbar bara om den sker av grov oaktsamhet är det inte förvånande att antalet åtal för dessa brott varit mycket begränsat. Se tabell 3.4.[165]

**Tabell 3.4 Antal åtal för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning**

| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BrB 20:1 1 st. myndighetsmissbruk | - | - | 1 | 1 | 2 | 4 |
| BrB 20:1 2 st. vårdslös myndighetsutövning | - | - | 2 | - | - | 2 |
| BrB 20:1 1st./2st. | - | - | 1 | 1 | 2 | 1 |

Att 1975 års ämbetsansvarsreform lett till en mycket kraftig uttunning av de offentliga tjänstemännens straffrättsliga ansvar är odiskutabelt. Från juristhåll har kritiska röster mot denna utveckling inte saknats.[166]

Övriga brottstyper i brottsbalkens 20 kapitel skall bara i korthet beröras. *Mutbrott* (20 kap. 2 §) innebär att en arbetstagare "mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning". Stadgandet gäller för både offentliga och privata arbetstagare och dessutom för ett stort antal, i paragrafen uppräknade, förtroendemän i statliga och kommunala styrelser och nämnder, uppdragstagare, tjänstepliktiga m.fl. *Brott mot tystnadsplikt* (20 kap. 3 §) innebär att "någon" röjer uppgift, som han är skyldig att hemlighålla på grund av någon författningsbestämmelse. Författningsbestämmelser om tystnadsplikt finns numera främst i sekretesslagen. Det är inte bara anställda och förtroendemän inom stat och kommun som har författningsstadgade tystnadsplikter utan även t.ex. privatpraktiserande läkare och advokater.

Reformen 1975 innebar också att de särskilda ämbetsstraffen suspension och avsättning utmönstrades. Böter och fängelse är de straff som domstolen kan utdöma. Som tidigare påpekats, kan emellertid myndigheten, eller statens ansvarsnämnd, avskeda en tjänsteman som genom brott eller tjänsteförseelser visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin befattning.

Det uttunnade straffansvaret kompletteras fortfarande av ett omfattande *disciplinansvar.*[167] Inom den privata sektorn är disciplinregler mycket ovanliga.[168] För de statliga tjänstemännens del — och för de kommunalt anställda som har statligt reglerade anställningar — finns bestämmelser om detta ansvar i LOA (främst i 10 kap.). För flertalet kommunalanställda finns likartade regler i kollektivavtal. I LOA finns huvudbestämmelsen i 10 kap. 1 §:

> Sätter arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsido vad som åligger honom i hans anställning och är felet ej ringa, får disciplinpåföljd åläggas honom för *tjänsteförseelse.*
> Disciplinpåföljd enligt första stycket får dock ej i något fall åläggas arbetstagare därför att han har deltagit i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd.

Beskrivningen av den bestraffningsbara gärningen överensstämmer som i tidigare disciplinregler i stort sett med den gamla tjänstefelsparagrafens formuleringar. En skillnad är att LOA:s disciplinparagraf undantar ringa fel. Som förut påpekats, kom domstolarna så småningom att tillämpa samma praxis vid bedömningen av tjänstefel.

LOA:s disciplinregler gäller i princip för alla arbetstagare med statligt reglerade tjänster, även för de högre tjänstemän som tidigare inte var underkastade något disciplinansvar. Vissa undantag finns dock. LOA gäller överhuvud taget inte för t.ex. statsråd och riksdagens ombudsmän (LOA 1 kap. 2 §) och reglerna om disciplinansvaret inte för JK, justitieråd och regeringsråd (1 kap. 3 §). För vissa personalgrupper, t.ex. hälso- och sjukvårdspersonalen, finns dessutom speciella disciplinbestämmelser (10 kap. 4 §).[169]

Disciplinpåföljderna är *varning* och *löneavdrag* i högst 30 dagar (10 kap. 2 §). Påföljderna suspension och avsättning avskaffades 1975 liksom på den straffrättsliga sidan. Storleken på löneavdraget anges i anställningsförordningen (20 §). Det uppgår till cirka 20 procent av dagslönen. Andra disciplinpåföljder kan bestämmas i kollektivavtal (LOA 10 kap. 3 §).

Besluten om disciplinpåföljd fattas normalt av den myndighet som arbetstagaren lyder under (LOA 15 kap. 3 §). För högre tjänstemän och ordinarie domare åvilar uppgiften — liksom vid avskedande — statens ansvarsnämnd (15 kap. 4 §). Den som inte är nöjd med myndighetens eller ansvarsnämndens beslut kan väcka talan vid arbetsdomstolen.

I flertalet myndigheter förekommer disciplinpåföljder sällan eller aldrig. I vår verksenkät ingick en fråga om hur många disciplinbeslut myndigheten fattade år 1984. Av de 70 myndigheter som besvarade enkäten uppgav 54 (77 procent) att de under året inte fattat något enda disciplinbeslut; 12 uppgav att de vardera fattat ett sådant beslut. I bara fyra myndigheter var antalet större: televerket 5, försvarets materielverk 11, kriminalvårdsstyrelsen 12 och postverket 53. Det bör kanske påpekas att statens järnvägar inte besvarade enkäten. Olovlig frånvaro och onykterhet i tjänsten, felaktigt utförande av arbetsuppgift, olämpligt uppträdande mot överordnad, arbetskamrater eller allmänheten torde vara de vanligaste tjänsteförseelserna.[170]

### *3.5.3 Förstärkning av tjänsteansvaret?*

Reformeringen av ämbetsansvaret 1975 skedde under stor partipolitisk enighet. I en moderat motion[171] yrkades avslag på propositionen, men motionen fick varken i justitieutskottet eller riksdagsdebatten något stöd. I justitieutskottet avgav de moderata ledamöterna en reservation men denna gällde inte ämbetsansvaret utan frågan om de kommunala tjänstemännens disciplinansvar skulle regleras i författning eller kollektivavtal.

Med undantag av några moderata motioner[172] förekom under åren 1976-1984 knappast alls någon diskussion i riksdagen om tjänsteansvarets principiella utformning. Avsaknaden av riksdagsdebatt kan delvis förklaras av att en parlamentarisk kommitté hade tillsatts i december 1979 med uppgift att utreda straff- och disciplinansvaret för de offentliga funktionärerna. Kommittén, som antog namnet *tjänsteansvarskommittén*, avlämnade sitt huvudbetänkande 1983.[173] Kommitténs enhälliga slutsats var att de gränser som i BrB 20 kap. 1 § dragits kring det straffbara området "i det väsentliga" borde följas även i fortsättningen.[174] Ansvarssystemet fungerade, menade kommittén, i stort sett tillfredsställande. Kommittébetänkandet följdes så småningom av en proposition.[175] I denna föreslogs ett par mindre ändringar i reglerna om tjänsteansvaret. Inget av ändringsförslagen berörde grundreglerna i BrB 20 kap. 1 §. I anslutning till propositionen väcktes emellertid flera borgerliga motioner i vilka föreslogs en skärpning av det straffrättsliga tjänsteansvaret.[176] Vad motionärerna önskade var, kort uttryckt, en återgång till de regler som gällde före ämbetsansvarsreformen 1975. Även i borgerliga följdmotioner till det betänkande som 1985 avlämnades om JO-ämbetet och i borgerliga partimotioner under de allmänna motionstiderna 1985 och 1986 har förslag i den riktningen framförts.[177] Förslagen har bl.a. syftat till att öka JO:s möjligheter att väcka åtal mot de offentliga tjänstemännen.

Även på socialdemokratiskt håll är en omsvängning i opinionen märkbar. I ett nyss avlämnat yttrande från konstitutionsutskottet förordar utskottet enhälligt att frågan om de statliga och kommunala tjänstemännens straffansvar ses över på nytt. "Utgångspunkten för översynen ... skall vara att en reell skärpning av straffansvaret kommer till stånd."[178]

## 3.6 Lönesystemet

Det offentliga lönesystemet har sedan lång tid tillbaka i grunden avvikit från den privata sektorns. Lönen har varit knuten till tjänsten, inte till den individuelle tjänstemannen och hans prestationer. Genom en omfattande lönereform på 1850-talet utformades på den statliga sidan ett lönesystem med fem numrerade lönegrader, vilka angav lönebeloppen för olika tjänster inom den statliga centralförvaltningen.[179] Så småningom inordnades allt fler förvaltningsområden i ett system med löneplaner. Från den 1 juli 1985 finns för de statligt reglerade tjänsterna tre löneplaner: löneplan N (normallöneplan), löneplan L (lärarlöneplan) och löneplan D (för distriktsveterinärer). Flertalet statliga tjänster är placerade på N-planen. Den innehåller 33 lönegrader. Varje lönegrad har dessutom nio tjänstetidsklasser (tt-klasser) numrerade från noll till åtta. Tjänstemännen uppflyttas i en högre tjänstetidsklass efter tolv månaders tjänstgöring. I kommunerna tillämpas löneplan K som innehåller 60 lönegrader. Varje löne-

grad på K-planen omfattar nio löneklasser. Den lägsta löneklassen i en lönegrad har samma nummer som lönegraden.

Det offentliga lönesystemet har länge kritiserats för sin stelhet och bristande förmåga att stimulera till goda arbetsinsatser. Staten och kommunerna har också haft svårt att konkurrera med det privata näringslivet om vissa på arbetsmarknaden attraktiva yrkesgrupper. Gunnar Heckscher beskrev i början av 1950-talet det statliga lönesystemet på följande sätt:

> "Det statliga lönesystemet är uppbyggt med obönhörlig fasthet. Lönen hänför sig till tjänsten, icke till tjänsteinnehavaren: den som utses till en viss tjänst får (med ett fåtal undantag) samma lön oberoende av om han är användbar, bra eller utomordentlig, och hans löneförhöjningar komma med osviklig precision efter bestämda mellantider. Orsaken härtill ligger främst i kravet på millimeterrättvisa, tillämpad med hänsyn endast till sådana faktorer som kunna exakt mätas. Eftersom så icke är fallet med den personliga dugligheten, måste denna lämnas åsido. De fackliga organisationerna spela härvid en viktig roll som bevakare av det traditionella systemet, och det förtjänar påpekas att de även, om också ännu så länge med ganska begränsad framgång, sträva efter att överföra detta till arbetsmarknadens enskilda sektor. Ännu så länge bli emellertid konsekvenserna dels att statsförvaltningen blir eftersatt i konkurrensen just om de dugligaste krafterna, dels att lönesystemet blir invecklat och att dess tillämpning ger anledning till svårigheter och improduktivt arbete inom förvaltningsorganen. Millimeterrättvisa kräver noggranna och svårskötta mätinstrument."[180]

Men det bör betonas att fastheten i systemet aldrig varit fullständig och att inslagen av individuell lönesättning och anpassning till den privata arbetsmarknadens löneförhållanden påtagligt ökat under senare år. Sedan länge har det t.ex. — särskilt inom affärsverken — varit möjligt att anställa statliga tjänstemän på särskilda kontrakt. Löneförmånerna kan då fastställas utan bundenhet till det vanliga lönesystemet. Beslut om kontraktsanställning fattas av regeringen.[181]

Flertalet statliga tjänster är numera också placerade i variabel lönegrad i motsats till det gamla systemet med fasta lönegrader. En tjänst kan ha högstlönegrad eller lägstlönegrad eller vara placerad i ett lönefält omfattande ett stort antal lönegrader. Innehavarens lönegradsplacering avgörs då i lokala förhandlingar där hänsyn tas till arbetsuppgifternas svårighetgrad, graden av ansvar, tjänstemannens erfarenhet och duglighet och i någon mån också till marknadsläget.

På den kommunala sidan finns bl.a. ett system med tilläggslöneklasser. Dessa kan vara "funktionsrelaterade (F)", dvs. utgå för särskilda arbetsuppgifter, eller "individrelaterade (I)", dvs. utgå till arbetstagare som "på grund av särskild erfarenhet och duglighet har ansvar och uppgifter som överstiger vad som normalt gäller för ifrågavarande anställning".[182]

För vissa högre statstjänstemän — främst chefstjänstemännen — be-

stäms lönerna sedan 1977 genom ett särskilt *chefslöneavtal* som syftar till att åstadkomma en individuell lönesättning.[183] Tjänster med lön enligt detta avtal har beteckningen C. Lönens storlek bestäms av regeringen eller av statens chefslönenämnd. Det förutsätts, heter det i nu gällande avtal, att lönerna "avvägs och utvecklas med hänsyn till statsförvaltningens behov av att till sig knyta kvalificerad personal i ledande ställning".[184] Chefslönenämnden består av sex ledamöter varav tre förordnas efter förslag av SAV och övriga tre efter förslag av SACO/SR, SF och TCO-S.[185] År 1983 var cirka 1 500 tjänstemän avlönade enligt detta avtal.[186]

I det löneavtal för 1984-85 som SACO/SR, SF och TCO-S slöt med arbetsgivarverket i maj 1984 avsattes också vissa medel för, som det heter i avtalstexen, "speciella selektiva åtgärder motiverade av svårigheten att rekrytera eller behålla kvalificerad personal (marknadskänsliga grupper) i syfte att vidmakthålla myndighetens kompetens".[187] I ett särskilt avtal finns regler om hur dessa medel skall fördelas.[188] Det framgår att medlen skall användas för "personliga marknadslönetillägg (MLT)". En tjänsteman kan tilldelas ett eller flera MLT, som vardera utgör 300 kronor per månad. Genom kollektivavtal kommer parterna överens om hur dessa MLT skall fördelas mellan myndigheterna och vilka tjänstemän inom myndigheterna som skall få dessa löneförstärkningar. Under 1984 har marknadslönetillägg fördelats till en kostnad av cirka 17 miljoner kronor. De har främst gått till kvalificerad teknisk personal och systemerare/programmerare. Även kvalificerade handläggare inom skatteadministrationen och forskningspersonal har fått del av tilläggen. I regel har varje tjänsteman fått två till fyra MLT.[189]

Inslag av prestationslönesystem håller också på att vinna insteg både på den statliga och den kommunala sidan. I det statliga löneavtalet för 1984-85 ingår bl.a. en bilaga om "försöksverksamhet med särskilda åtgärder för att öka produktivitet, kvalitet och service". Lokala avtal bör, sägs i avtalet, träffas vid ett antal myndigheter om denna försöksverksamhet. Metoder bör framtas för att mäta "dels faktorn produktivitet och dels de anställdas insatser för att uppnå avsedd kvalitet och service". I de lokala avtalen skall man även reglera hur de anställda skall få del av de förbättringar som eventuellt uppnås.[190] Även i de senare årens socialdemokratiska budgetpropositioner har civilministern betonat vikten av nya prestationsrelaterade lönesystem.[191] "Lönesystem som innehåller stimulanser till ökad produktivitet bör kunna leda till varaktiga förbättringar i effektiviteten inom ramen för en god arbetsmiljö för de anställda", skriver han t.ex. i 1985 års budgetproposition.

På den kommunala sidan har ett "belöningssystem" som från 1985 tillämpas i det borgerligt styrda Täby kommun väckt stor uppmärksamhet. I en promemoria[192] med rubriken "Stimulans till effektivisering genom decentraliserat förhandlingssystem m.m.", vars förslag ligger till grund för det nya lönesystemet, beskrivs dess målsättning på föjande sätt:

"Nuvarande lönesystem uppfattas av samtliga parter som stelt. Möjligheterna att premiera goda insatser är begränsade. Målsättningen är att skapa ett flexiblare lönesystem som beaktar de förändringsbehov som kontinuerligt — och allt oftare — uppstår. En aktiv och progressiv personalpolitik förutsätter ett lönesystem som stimulerar till goda arbetsinsatser från de anställda."

"Täbymodellen" innebär bl.a. att ett nytt decentraliserat förhandlingssystem skapats i kommunen. Den lokala "ÅSF-potten" kommer till stor del att kunna disponeras av förvaltningscheferna. De kan, efter förhandling med de fackliga organisationerna, besluta om högre lönenivåer för anställda som fått nya arbetsuppgifter med större ansvar eller ökad svårighetsgrad. Förvaltningscheferna skall också få möjlighet att lägga ut "personrelaterade tilläggslöneklasser" vid rationaliseringar som skapat effektivitetsvinster. I modellen ingår även att andra stimulanser än löneförändringar skall kunna förekomma: ledighet, studieresor, subventionerade fester, billeasing etc.

## 3.7 Tjänstemännens sociala representativitet

I den allmänna demokratidebatten är kravet på de folkvaldas representativitet i förhållande till väljarkåren ett centralt tema. De förtroendevaldas åsikter bör sammanfalla med medborgarnas. Men de förtroendevalda bör också vara representativa i socialt och ekonomiskt avseende (beträffande socialklass, yrke, inkomster, ålder m.m.). Detta önskemål om social representativitet (även kallad grupprepresentativitet) har motiverats på olika sätt. Kommunaldemokratiska forskningsgruppen har urskiljt två argumentationslinjer.[193] Enligt den ena skulle god grupprepresentativitet ha positiva effekter på det politiska systemets sätt att fungera: den bidrar till ökad åsiktsrepresentativitet mellan väljare och valda, leder till bättre kontakter mellan medborgarna och förtroendemännen och stärker det politiska systemets legitimitet. Den andra argumentationslinjen utgår från allmänna jämlikhets- och jämställdhetsideologier. Ur denna synpunkt blir ökad grupprepresentativitet snarast ett värde i sig.

### *3.7.1 "Representativ byråkrati": ideal och verklighet*

Med samma eller likartade argument har också krav på en "representativ byråkrati" motiverats. Även tjänstemannakåren bör återspegla den sociala strukturen i samhället. Kravet på representativ byråkrati reses, skriver Christoffersson m.fl., "därför att man förutsätter, att icke all målformulering kan ske på det politiska planet och att det således icke helt kan undvikas att förvaltningsavgörandena innehåller moment av policyskapande. Förvaltningsapparaten har dessutom till uppgift att formulera och

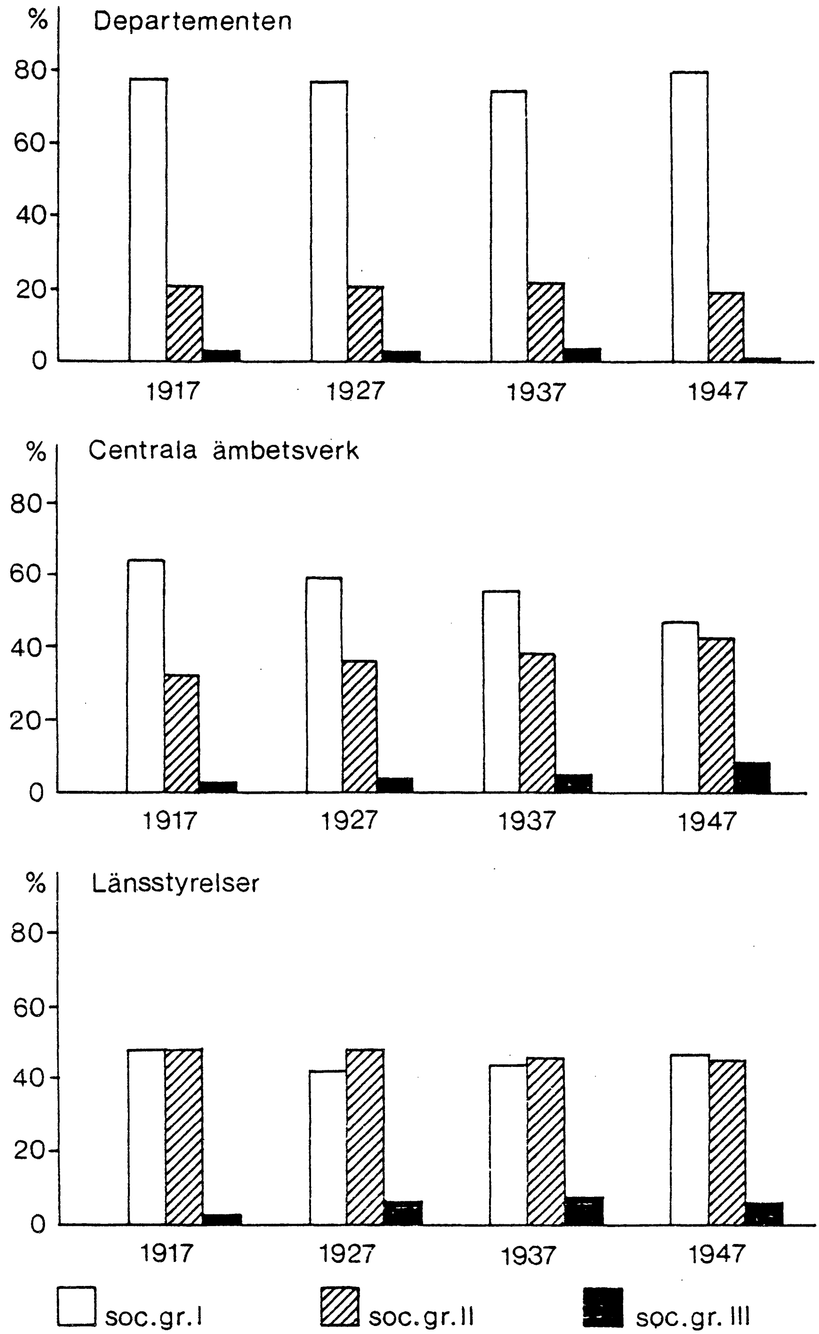
tillhandahålla handlingsalternativ åt politikerna. Det kan med hänsyn till båda dessa omständigheter synas väsentligt, att alla gruppers synsätt kan komma i beaktande också vid beslutsfattandet i förvaltningen."[194] Man har också menat att en representativ förvaltning skapar förutsättningar för "harmoni mellan tjänstemannakåren och den styrande politiska makten"[195] och underlättar kontakterna mellan tjänstemännen och medborgarna.[196]

I den svenska diskussionen har kravet på en "demokratisering" av tjänstemannakåren främst förts fram från socialdemokratiskt håll. Vid 1911 års partikongress gjorde partistyrelsen ett uttalande om att ett demokratiskt styrelsesätt knappast kunde tänkas "utan att detsamma måste följas av en folklig ämbetsmannakår". Vid 1920 års kongress skedde en omformulering av kravet till: "Sakkunniga förvaltningsorgan, rekryterade och kontrollerade efter demokratiska grunder".[197] År 1948 förklarade partistyrelsen att den hittillsvarande rekryteringen kunde "medföra bristande förståelse för problemens praktiska, sociala och psykologiska innebörd". Partistyrelsen uttryckte en förhoppning om att utbildningsväsendets demokratisering skulle leda till en bredare rekrytering till tjänstemannakåren.

I vilken utsträckning har då förhoppningarna om en "representativ byråkrati" förverkligats? 1954 publicerade Sten-Sture Landström en pionjärundersökning, Svenska ämbetsmäns sociala ursprung. Landström och hans medhjälpare undersökte bl.a. de högre statliga tjänstemännens sociala härkomst med utgångspunkt från faderns yrkesställning och socialgruppstillhörighet. I undersökningen ingick alla departement, femton ämbetsverk och sex länsstyrelser. Populationen omfattade i stort sett de universitets- och högskoleutbildade tjänstemännen. Undersökningen omfattade åren 1917-1947. Tvärsnittsanalyser av den sociala härkomsten gjordes för åren 1917, 1927, 1937 och 1947. Resultaten sammanfattas i figur 3.5, som visar tjänstemännens procentuella fördelning efter faderns socialgrupp.[198]

Beträffande *departementen* kan inga förändringar noteras mellan 1917 och 1947. Hela perioden kom 75-80 procent av tjänstemännen från socialgrupp I. Socialgrupp III var 1917 företrädd av tre tjänstemän; antalet var exakt detsamma 1947. Också i *länsstyrelserna* var situationen stabil. Under hela perioden kom mellan 40 och 50 procent av de högre tjänstemännen från socialgrupp I och lika stor andel från socialgrupp II. Ökningen för socialgrupp III var måttlig: från cirka tre procent 1917 till sju-åtta procent vid de senare tidpunkterna. Inom de *centrala ämbetsverken* skedde däremot en väsentlig förändring i den sociala rekryteringen. Andelen från socialgrupp I sjönk kontinuerligt från 64 procent 1917 ner till 48 procent 1947. För både socialgrupp II och III var situationen den omvända. En närmare analys visade att frammarschen för socialgrupperna II och III nästan helt kunde lokaliseras till tre av de undersökta verken —

**Figur 3.5 Tjänstemännens procentuella fördelning efter faderns socialgrupp**



generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen och generaltullstyrelsen — med stort inslag av internutbildning och därför ett mindre behov av akademiskt utbildade tjänstemän.[199]

Landströms resultat för perioden 1917-1947 kan jämföras med data från den stora enkätundersökning av de svenska statstjänstemännen som Christoffersson m.fl. gjorde 1969. Ungefär samma tjänstemannagrupper ingick i de båda undersökningarna varför resultaten är någorlunda jämförbara.[200] Resultaten sammanfattades i tabell 3.5.[201]

**Tabell 3.5 Statstjänstemännens sociala ursprung 1969**

| Urvalsgrupper | | Socialt ursprung: socialgrupp | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Tjänstenivå | Myndighetstyp | I | II | III | Summa procent |
| Chefstjänstemän; Löneplan B, C och motsvarande | Departement | 54 | 37 | 9 | 100 |
| | Central förvaltning utom affärsverk | 32 | 50 | 18 | 100 |
| | Affärsverk, centralt | 25 | 54 | 21 | 100 |
| | Länsstyrelser | 45 | 43 | 12 | 100 |
| | Regional och lokal förvaltning utom affärsverk | 18 | 66 | 16 | 10 |
| | Affärsverk, regionalt och lokalt | 30 | 52 | 18 | 100 |
| | Samtliga chefstjänstemän | 32 | 52 | 16 | 100 |
| Övriga tjänstemän; Löneplan A och motsvarande | Departement | 43 | 39 | 18 | 100 |
| | Central förvaltning utom affärsverk | 29 | 48 | 23 | 100 |
| | Affärsverk, centralt | 13 | 52 | 35 | 100 |
| | Länsstyrelser | 36 | 52 | 12 | 100 |
| | Regional och lokal förvaltning utom affärsverk | 15 | 57 | 28 | 100 |
| | Affärsverk, regionalt och lokalt | 13 | 56 | 31 | 100 |
| | Samtliga övriga tjänstemän | 21 | 53 | 26 | 100 |
| Hela urvalet | | 23 | 53 | 24 | 100 |

I gruppen chefstjänstemän ingick byråchefer och högre tjänstemän. Av tabellen framgår att *departementen* även 1969 hade en "exklusivare" rekrytering än övriga delar av statsförvaltningen. Av de högre departe-

mentstjänstemännen kom 54 procent från socialgrupp I; av de lägre handläggande departementstjänstemännen kom 43 procent från denna socialgrupp. Men snedheten i rekryteringen hade minskat betydligt från 1947. Skillnaden framgår klart om man jämför den grupp som nyrekryterades till departementen mellan åren 1917 och 1946 med dem som nyrekryterades mellan åren 1947 och 1968. I den förra gruppen kom uppåt 80 procent från socialgrupp I, i den senare cirka 45 procent.[202] Beträffande *ämbetsverken* är det uppenbart att den breddning av rekryteringen som Landström fann för åren 1917-1947 fortsatt också efter 1947. *Länsstyrelserna*, slutligen, avviker markant från det allmänna mönstret. Länsstyrelsetjänstemännens sociala rekrytering tycks knappast alls ha förändrats under hela perioden 1917-1969.[203]

Efter 1969 har ingen större undersökning gjorts av statstjänstemännens sociala ursprung. Även om en ytterligare breddning av rekryteringen till de högre tjänsterna skett under de senaste femton åren är — vågar vi påstå — avståndet ännu långt till den "representativa byråkratins" ideal. Detta är ingenting förvånande. Meritsystemets betoning på formella utbildningskrav leder givetvis till att den sociala snedrekryteringen till högre utbildning också får genomslag i den högre tjänstemannakårens sammansättning.[204]

Lika självklart är att denna snedhet i den sociala bakgrunden inte är något unikt för Sverige. Av de nordiska länderna förefaller Sverige och Norge inta en mellanställning. Toppskiktet av den danska tjänstemannakåren kommer troligen i ännu större utsträckning än det svenska från högre socialklasser. I Finland är situationen den motsatta: av de högre finska tjänstemännen har en femtedel arbetarbakgrund, vilket är en ovanligt hög siffra.[205]

I de större västeuropeiska staterna som Storbritannien, Frankrike och Västtyskland är den sociala exklusiviteten hos de högre tjänstemännen ännu mer markerad än i de nordiska länderna.[206] I Storbritannien har sedan lång tid tillbaka de högsta tjänstemännen, the administrative class, rekryterats från den överklass som haft råd att skicka sina söner till exklusiva och dyra "public schools" (t.ex. Eton och Harrow) och universiteten i Oxford och Cambridge. Även om vissa reformer skett under efterkrigstiden både på utbildningssidan och rekryteringssidan (stipendier, nya universitet, avskaffande av det fasta "klassystemet" inom tjänstemannakåren m.m.) torde några avgörande förändringar ännu inte ha skett beträffande topptjänstemännens sociala bakgrund. Situationen i Frankrike är likartad. Före andra världskriget rekryterades den administrativa eliten i de "stora kårerna" (les grands corps) till mycket stor del från Ecole libre de science politique i Paris. Denna högskola hade så höga avgifter att den i realiteten var förbehållen ungdomar från den välbärgade överklassen. Efter kriget vidtogs olika åtgärder för att få till stånd ett enhetligare rekryteringssystem och en bredare rekrytering.[207] Bl.a. inrätta-

des 1946 en särskild förvaltningshögskola, den berömda Ecole nationale d'administration (ENA). En tredjedel av platserna på denna högskola har under senare år varit reserverade för personer som redan arbetat i förvaltningen i minst fem år; de övriga platserna besätts av nyutexaminerade från universiteten. Syftet var att dessa antagningsbestämmelser skulle möjliggöra avancemang upp till de administrativa topposterna för duktiga tjänstemän från lägre nivåer utan akademisk utbildning. I realiteten har emellertid flertalet av dessa "praktiker" också universitetsexamen. Av dem som intas direkt från universiteten beräknas 90 procent komma från Institut d'études politiques i Paris. En överväldigande majoritet av dessa kommer från högborgerliga parisfamiljer.

### *3.7.2 Könsfördelningen bland de högre statstjänstemännen*

Kvinnornas formella likställighet med männen i fråga om behörighet till statstjänster har gradvis förverkligats under 1900-talet. En viktig milstolpe var 1923 års behörighetslag, som i princip gav kvinnor samma rätt till statstjänst som männen, men gjorde undantag för åtskilliga tjänster, bl.a. militära, civilmilitära och prästerliga. Undantagen begränsades till prästerliga och vissa andra kyrkliga tjänster i den nya behörighetslag som utfärdades 1945.

Av Landströms undersökning framgår att kvinnorna mycket långsamt vann insteg i det högre tjänstemannaskiktet mellan åren 1917 och 1947.[208] Detta framgår av tabell 3.6.[209]

**Tabell 3.6 Procentuell andel kvinnor av högre statstjänstemän 1917-1947**

| | 1917 | 1927 | 1937 | 1947 |
|---|---|---|---|---|
| Departement | 1,6 | 1,6 | 3,3 | 4,5 |
| Centrala ämbetsverk | 1,5 | 1,6 | 3,4 | 7,9 |
| Länsstyrelser | - | 0,9 | 1,6 | 4,1 |
| Samtliga förvaltningsorgan | 1,4 | 1,9 | 3,2 | 6,9 |

I absoluta tal innebar utvecklingen inom t.ex. departementen att antalet kvinnor på de högre posterna ökade från två år 1917 till tolv år 1947. Bland de undersökta ämbetsverken var andelen kvinnor vid alla undersökningstillfällen störst inom skolöverstyrelsen. År 1947 var över 40 procent av de högre tjänstemännen inom detta verk kvinnor. Generalpoststyrelsen och telegrafstyrelsen var motpoler. År 1947 hade den senare myndigheten två kvinnor av 229 högre befattningshavare.

Någon undersökning som ger helt jämförbara data för utvecklingen efter 1947 torde inte ha gjorts. Av den officiella statistiken får man inte

något intryck av att kvinnornas andel av de högre statstjänsterna skulle ha förändrats på något mer påtagligt sätt under efterkrigstiden. Av de 1 490 tjänstemän som 1983 omfattades av chefslöneplanet var 62 (4 procent) kvinnor.[210] Andelen kvinnor i olika lönegradsintervall på dåvarande löneplan F framgår av tabell 3.7.[211]

**Tabell 3.7 Kvinnliga statstjänstemän på löneplan F i olika lönegradsintervall 1983**

| Lönegrads-intervall | Totala antalet statstjänstemän | Antalet kvinnliga statstjänstemän | Andelen kvinnor i procent |
|---|---|---|---|
| F 1-9 | 226 757 | 115 716 | 51 |
| F 10-18 | 80 171 | 20 684 | 26 |
| F 19-25 | 13 228 | 1 445 | 11 |
| F 26-35 | 3 231 | 234 | 7 |

Möjligen motsvarar F19 på ett ungefär den nedre gränsen för Landströms tjänstemannaurval. Av tjänstemännen i lönegraderna F19-F35 utgjorde kvinnorna 1983 9 procent att jämföras med Landströms totalsiffra för 1947 som var 6,9 procent.

Som framgått av tidigare avsnitt utfärdades 1979 en lag om jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet. Denna lag — som gäller för hela arbetsmarknaden — innehåller dels förbud mot könsdiskriminering vid anställning och befordran, dels regler om att arbetsgivaren är skyldig att vidta vissa aktiva åtgärder för ökad jämställdhet. Lagen kompletteras inom den statliga sektorn av förordningen[212] om jämställdhet i statlig verksamhet och av ett jämställdhetsavtal som staten och de statsanställdas huvudordganisationer slöt sommaren 1984. Förordningen och avtalet ger mer konkreta anvisningar om de åtgärder myndigheterna skall vidta.

Sedan mitten av 1970-talet har också på regeringens initiativ åtskilliga informations-, utbildnings- och rekryteringskampanjer genomförts inom statsförvaltningen för att dels intressera kvinnor för manligt dominerade yrken och män för kvinnodominerade, dels stimulera kvinnor att i större utsträckning söka tjänster i högre lönegrader.[213] Många av dessa projekt har planerats och genomförts av SAMN i samarbete med olika myndigheter. Genom jämställdhetsavtalet har tyngdpunkten i jämställdhetsarbetet förskjutits till myndighetsnivån. I avtalet åtar sig parterna att lokalt verka för aktiva åtgärder för ökad jämställdhet. Statens institut för personalutveckling (SIPU) har på regeringens uppdrag utarbetat en handledning för myndigheterna i deras jämställdhetsarbete.

Av den personalpolitiska propositionen som regeringen presenterade i juni 1985 framgår emellertid att regeringen även i fortsättningen tänker uppdra åt vissa myndigheter att genomföra särskilda "intensivsatsningar"

på jämställdhetsområdet. Inom dessa myndigheter bör "konkreta mål formuleras för könsfördelningen inom olika yrkesgrupper, enheter, befattningsnivåer m.m."[214] I dessa myndigheter bör även rekryteringsförfarandet ses över, betonas det. Annonseringen bör t.ex. i större utsträckning rikta sig till det underrepresenterade könet och den mest meriterade av dess sökande bör i allmänhet kallas till anställningsintervju. Andra åtgärder som aviseras är särskild chefsutbildning riktad till enbart kvinnor och förstärkning av kvinnorepresentationen i statliga styrelser, utredningar m.m. Målsättningen är att ingen styrelse (motsvarande) som tillsätts av regeringen skall vara "enkönad" efter år 1988.[215]

## 3.8 De högre statstjänstemännens utbildning

I domstolsmodellen betonas den juridiska utbildningens roll för upprätthållandet av rättssäkerhetsvärdena inom förvaltningen. Juridiken har också "traditionellt varit den svenske ämbetsmannens naturliga utbildningsväg".[216] De högre domar- och ämbetsmannakarriärerna har sedan gammalt varit sammanflätade. "En vanlig karriärväg kan börja med tingstjänstgöring efter avslutad juridisk grundexamen. Därefter följer tjänstgöring i hovrätten och därpå några år i ett departement. Utvecklingen kan sedan vara sekreterararbete i en utredning eller i ett riksdagsutskott följt av en högre befattning i kanslihuset, återgång till tjänst som hovrättsråd eller övergång till ämbetsverken."[217] Juristdominansen inom förvaltningen har varit särskilt markant inom *departementen.* Fram till 1964 gällde i princip krav på juridisk utbildning för tjänst inom dessa. Så småningom kom dock dispenser från det juridiska utbildningskravet att bli vanliga. Av de handläggande departementstjänstemännen hade emellertid 1964 inte mindre än 63 procent juridisk examen. År 1981 hade andelen sjunkit till 31 procent.[218] Bland departementens chefstjänstemän har emellertid juristerna fortfarande en mycket stark ställning. Av dessa hade 1981 70 procent juridisk utbildning. För enhetscheferna var siffran 44 procent.

Även inom *ämbetsverken* var juristerna länge den dominerande gruppen bland de högre tjänstemännen. I Landströms urval utgjorde juristerna under hela perioden 1917-1947 över 50 procent av samtliga tjänstemän med akademisk eller liknande utbildning.[219] Andelen visade dock en svagt nedåtgående tendens från 61 procent 1917 till 52 procent 1947. Juristernas minskade andel motsvarades av en uppgång för civilingenjörerna från 6 till 16 procent. Utvecklingen efter 1947 har för juristerna fortsatt i samma banor. Av de tjänstemän med akademisk utbildning som ingick i Christofferssons m.fl. enkätundersökning 1968 var ungefär en fjärdedel jurister.[220] I en senare undersökning av Christoffersson har utvecklingen mellan 1968 och 1978 studerats. Resultaten framgår av tabell 3.8.[221]

**Tabell 3.8 Handläggande tjänstemäns utbildningsbakgrund, 1968 och 1978.**
**Lönegradsplacerade tjänstemän lg F11 och högre, vid egentliga förvaltningsmyndigheter.**

| | "Handläggare" | | "Byråchefer" | | "Myndighetschefer" | | Totalt | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1968 | 1978 | 1968 | 1978 | 1968 | 1978 | 1968 | 1978 |
| Jurister | 1332 (7.2) | 1855 (5.5) | 287 (32.0) | 309 (20.1) | 194 (33.1) | 248 (34.2) | 1832 (9.2) | 3003 (8.5) |
| Samhällsvetare | 743 (4.0) | 3286 (9.7) | 50 (5.6) | 161 (9.4) | 56 (9.4) | 101 (13.9) | 850 (4.3) | 6235 (17.6) |
| Civilekonomer | 516 (2.8) | 726 (2.1) | 22 (2.5) | 73 (4.7) | 40 (6.8) | 37 (5.1) | 580 (2.9) | 1160 (3.3) |
| Civilingenjörer | 1625 (8.8) | 1167 (3.5) | 202 (22.5) | 267 (17.3) | 113 (19.3) | 58 (8.0) | 1946 (9.8) | 2051 (5.8) |
| Naturvetare | 521 (2.8) | 3757 (11.1) | 27 (3.0) | 64 (4.2) | 4 (0.7) | 25 (3.5) | 552 (2.8) | 4857 (13.7) |
| Övriga akademiker | 1447 (7.8) | 1674 (5.0) | 116 (13.0) | 87 (5.6) | 81 (13.8) | 47 (6.5) | 2661 (13.4) | 3393 (9.6) |
| Icke akad. utbildn. | 12227 (66.6) | 21325 (63.1) | 192 (21.4) | 580 (37.7) | 98 (16.7) | 209 (28.8) | 11472 (57.6) | 14712 (41.5) |
| Totalt antal tjänstemän | 18411 (100) | 33790 (100) | 896 (100) | 1541 (100) | 586 (100) | 725 (100) | 19893 (100) | 35411 (100) |

Bland ”handläggare” och ”byråchefer” har alltså andelen jurister minskat relativt kraftigt under denna tioårsperiod. Bland ”myndighetscheferna” kan däremot ingen förändring noteras. Ungefär en tredjedel av dessa har vid båda tidpunkterna juridisk utbildning. Av generaldirektörerna var i början av 1980-talet ungefär en fjärdedel jurister.[222] I det allra högsta förvaltningsskiktet – och i departementen – har alltså juristerna fortfarande en stark ställning.[223]

Mot den sjunkande andelen jurister bland de högre statstjänstemännen står en ganska markant ökning av grupperna samhällsvetare (inklusive ekonomer) och tekniker-naturvetare. Av den senare gruppen är det, som framgår av tabell 3.8, naturvetarna som ökat sin andel under senare år. Teknikernas andel har däremot minskat ganska kraftigt. Det är dock troligt att de utgör den viktigaste gruppen inom affärsverken.[224] Samhällsvetarna konkurrerar i ökad utsträckning med juristerna om topptjänsterna inom departementen och ämbetsverken.

Frammarschen för samhällsvetarna återfinns också i de övriga nordiska länderna. Överhuvudtaget förefaller den utbildningsmässiga bakgrunden hos de högre tjänstemännen vara påfallande likartad i dessa länder.

## 3.9 Medbestämmandet inom den offentliga sektorn

1970-talets reformarbete kom i stor utsträckning att koncentreras på arbetsrättens område. En rad nya lagar tillkom och äldre reviderades eller utmönstrades. Till de nya lagarna hörde:

- lagen (SFS 1974:12) om anställningsskydd (LAS)
- lagen (SFS 1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (”främjandelagen”)
- lagen (SFS 1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (FML)
- lagen (SFS 1974:371) om rättegång i arbetstvister (LRA)
- lagen (SFS 1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL)
- lagen (SFS 1976:600) om offentlig anställning (LOA)
- arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160) (AML)
- lagen (SFS 1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (JämL)

Målen för denna lagstiftning var många: att förstärka anställningstryggheten, att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga, att öka jämställdheten mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden, att få en enhetligare behandling av arbetstvister, att förbättra arbetsmiljön i vid mening. Många av lagarna syftade också direkt eller indirekt till att ge de anställda och deras organisationer ett ökat medbestämmande i företag och myndigheter. En bred och stark

opinion för ökad företagsdemokrati växte fram under 1960-talets sista hälft. Företagsdemokratin var en kärnpunkt i den "nya vänsterns" ideologi. Även från borgerligt håll (fp och c) var man pådrivande. Den socialdemokratiska regeringen intog länge en avvaktande hållning, men sedan TCO och LO på sina kongresser 1970 respektive 1971 antagit långtgående företagsdemokratiska program aktiverades regeringen. En stor utredning om vidgad förhandlingsrätt m.m. tillsattes i december 1971 — den s.k. *arbetsrättskommittén* — och en proposition om facklig representation i aktiebolagens styrelser presenterades hösten 1972.

De fackliga organisationernas medbestämmande i företag och myndigheter kan ske i olika former.[225] En viktig form är *partsrepresentation.* Olika varianter av partsrepresentativa organ kan urskiljas. Organen kan ha beslutanderätt eller enbart informerande/beredande/rådgivande uppgifter. Ett exempel på det senare är företagsnämnderna. Partsrepresentation kan förekomma i reguljära organ inom företaget/myndigheten (t.ex. styrelsen) eller i särskilt inrättade samverkansorgan. Sammansättningen av organen kan variera: parterna kan ha lika många ledamöter vardera (paritetsprincipen) eller någon av parterna kan ha majoritet.

En annan inflytandeform är *förhandlingar.* Denna form har prioriterats av de fackliga organisationerna och i reformerna på 1970-talet. Också här kan olika varianter urskiljas. Förhandlingarna kan t.ex. föras mellan två jämställda parter. Vid oenighet kan konflikten då lösas av domstol/skiljenämnd eller genom att parterna tillgriper stridsåtgärder för att tvinga motparten till eftergifter. En konflikt kan eventuellt också lösas genom lagstiftning. Men förhandlingar kan också föras mellan parter som inte är jämställda. Exempel på detta är s.k. samverkansförhandlingar enligt MBL. Vid oenighet har arbetsgivaren rätt att i sista hand besluta. Skillnaden mellan förhandling och samråd blir då hårfin. Bristande jämställdhet mellan parterna kan också finnas beträffande tolkningen av de avtal som kan bli resultatet av vissa typer av förhandlingar. En part kan ha s.k. *tolkningsföreträde.*

En tredje form av inflytande är *facklig självbestämmanderätt* (inklusive dess negativa variant *facklig vetorätt*). De fackliga organisationerna övertar då beslutanderätten från arbetsgivaren i vissa frågor (eller kan hindra arbetgivaren från att fatta vissa beslut). Från fackligt håll — framförallt från TCO — har åtskilliga krav på självbestämmanderätt framförts.[226] Men i nu gällande lagar och avtal är detta en sällan förekommande inflytandeform.

Fackets inflytande kan vara reglerat i lag (författning) eller i avtal eller i både lag och avtal. Styrelserepresentation är t.ex. i allmänhet lagreglerad. Medbestämmandelagen, för att ta ett annat exempel, bygger på tanken att dess ramregler skall kompletteras med avtalsbestämmelser. Avtalsregleringen ger möjlighet till en mer flexibel anpassning av medinflytandet till förhållandena i olika branscher och företag (myndigheter och kommu-

ner). Den fackliga rörelsen har haft den uppfattningen att avtalsvägen är den principiellt riktiga. I arbetarrörelsens efterkrigsprogram som utarbetades gemensamt av LO och det socialdemokratiska partiet hette det:

> "Arbetare och tjänstemän måste få möjlighet att inverka på de tekniska och ekonomiska driftsförhållandena så, att det blir större trygghet och bättre trivsel i arbetet och ökad lönebetalningsförmåga hos företagen. Det gäller att hos arbetare och anställda skapa ett ökat positivt intresse för produktionen. Detta förutsätter, att de erhåller kännedom om de tekniska och ekonomiska driftsproblemen, att de blir medansvariga i ledningen och att de får säkerhet för att tekniska och ekonomiska framsteg i produktionen blir till nytta även för dem själva ... Det ankommer i första hand på den fackliga rörelsen att genom överenskommelser med arbetsgivarna söka förverkliga dessa krav."[227]

På 1970-talet övergav den fackliga rörelsen denna kraftiga betoning på avtalsreglering. Lagstiftningsalternativet trädde i förgrunden.

I det följande kommer framförallt de viktiga medbestämmandereformerna under 1970-talet att behandlas. Redogörelsen är långtifrån fullständig. Det fackliga inflytandet i t.ex. skyddskommittéer och anpassningsgrupper kommer inte att behandlas. Inte heller kommer den ur inflytandesynpunkt så centrala förhandlingsrättsreformen från 1965 att beröras. Den har redan beskrivits i ett tidigare avsnitt.

### *3.9.1 Företagsnämnderna*

De som ivrade för ökat inflytande för de anställda var länge inriktade på den partsrepresentativa formen. Den kommitté om den industriella demokratins problem som regeringen Branting tillsatte 1920 föreslog i ett betänkande 1923 att det lagstiftningsvägen skulle inrättas s.k. driftsnämnder i industri- och hantverksföretag med minst 25 anställda.[228] Nämnderna skulle vara sammansatta av företrädare för arbetsgivaren och arbetarnas fackliga organisationer. Dessa driftsnämnder skulle enligt kommittéförslaget ha rådgivande och informativa uppgifter. Denna modell kom senare att tillämpas i de företagsnämnder som avtalsvägen inrättades i mitten av 1940-talet. Huvudavtal om företagsnämnder ingicks 1946 mellan LO respektive TCO och SAF. Även inom den offentliga förvaltningen började företagsnämnder inrättas på 1940-talet. I kommunerna kallades de i början samarbetsnämnder.[229] Från 1968 reglerades de statliga företagsnämnderna av en särskild kungörelse.[230] För de kommunala fanns bestämmelser i ett kollektivavtal (FÖN 68) mellan kommunförbunden och de kommunalanställdas huvudorganisationer.[231] Både på den statliga och den kommunala sektorn hade företagsnämnderna en paritetisk sammansättning, dvs. arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan hade vardera lika många representanter. På den kommunala sidan kunde både förtro-

endemän och chefstjänstemän företräda arbetsgivaren. Företagsnämnderna fungerade som organ för samråd och information mellan myndigheten och de anställda i t.ex. personalfrågor och frågor om arbetets uppläggning. I de statliga myndigheterna kunde företagsnämnderna också ha beslutanderätt i två typer av frågor: ersättning och belöning i förslagsärenden och användning av medel för personalvårdande verksamhet.

Företagsnämnderna blev under årens lopp utsatta för åskillig kritik. De gav, menade kritikerna, inget reellt inflytande åt de anställda. Den information som gavs var ofta bristfällig. Sammanträdesfrekvensen var ofta klart lägre än den föreskrivna som var minst ett per kvartal. Efter medbestämmandelagens ikraftträdande 1977 avvecklades företagsnämnderna successivt. I många kommuner har man emellertid som ersättning för företagsnämnderna olika former av centrala samrådsorgan, t.ex. i form av personalpolitiska kommittéer.[232]

### *3.9.2 Personalrepresentation i de statliga myndigheternas styrelser*

I början av 1970-talet aktualiserades — ganska oväntat — frågan om styrelserepresentation för de anställda inom både den privata och offentliga sektorn. LO och TCO hade tidigare motsatt sig styrelserepresentation främst med hänsyn till den "dubbla lojalitet" som arbetstagarnas styrelseledamöter kunde hamna i.[233] De kunde komma i en svår mellanställning mellan lojaliteten mot företagets intressen och de anställdas. I den rapport om *Demokrati i arbetslivet* som antogs av TCO-kongressen 1970 ingick emellertid bl.a. krav på styrelserepresentation. Försöksverksamhet borde sättas igång inom både den enskilda och offentliga sektorn.[234] På LO-kongressen året efter antogs ett mycket ambitiöst program om *Demokrati i företagen*.[235] Tonvikten i programmet låg visserligen på en kraftigt utvidgad förhandlingsrätt, men styrelserepresentation sågs som ett viktigt komplement till övriga, mer betydelsefulla, inflytandeformer. Någon risk för dubbla lojaliteter fanns inte, enligt programmet. Det var, förklarades det nu, en i grunden felaktig föreställning att utgå från att det förelåg en motsättning mellan företagets och de anställdas intressen.

Frågan om styrelserepresentation för de anställda kom att snabbehandlas.[236] LO och TCO vände sig i början av år 1972 till SAF med krav på ett avtal om styrelserepresentation. SAF meddelade emellertid snart att man inte var behörig att ingå något avtal om bolagsstyrelsernas sammansättning. Regeringen satte då omedelbart igång ett lagstiftningsarbete. På våren samma år presenterades en departementspromemoria med förslag om att de lokala fackliga organisationerna skulle få utse två styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar med mer än 100 anställda. En proposition i frågan godkändes av riksdagen på hösten och lagen[237] trädde i kraft den 1 april 1973.[238] Lagen gällde i början under en försöks-

period men permanentades 1976 med vissa ändringar. Bl.a. sänktes gränsen för antalet anställda från 100 till 25.

Utvecklingen på den privata sidan ledde till att TCO-S och SF våren 1972 uppvaktade regeringen och krävde styrelserepresentation för de anställda också inom de statliga myndigheterna. Det bör här påpekas, att personalrepresentation redan fanns i vissa lekmannastyrelser, bl.a. i statens vattenfallsverk, televerket, försvarets forskningsanstalt och SIDA.[239] Framstöten ledde till att en utredning tillsattes, som antog namnet styrelserepresentationsutredningen (STRU). Den arbetade snabbt och kom med ett betänkande sommaren 1973.

Utredningen föreslog att styrelserepresentation i princip skulle införas i de statliga myndigheterna. Det grundläggande motivet var, enligt utredningen, "värdet för de anställda att genom sina fackliga organisationer från sina utgångspunkter kunna påverka verksamheten inom myndigheten både kortsiktigt och på längre sikt".[240] Några principiella skäl emot styrelserepresentation hade utredningen inte funnit. Antalet personalföreträdare föreslogs bli två. Dessa skulle ingå som fullvärdiga ledamöter i lekmannastyrelser och kollegiala ämbetsmannastyrelser och i eventuellt förekommande särskilda kollegiala organ med uppgift att besluta i ärenden om disciplinstraff m.m. I generaldirektörsverk (enrådighetsverk) där verkschefen är högsta beslutande borde personalrepresentanterna ha rätt att närvara, yttra sig, framföra förslag och avge reservationer vid behandling av samma slag av ärenden som i styrelseverken avgjordes av lekmannastyrelsen. Vid behandling av frågor som rörde stridsåtgärd, förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal och uppsägning av kollektivavtal föreslogs dock att personalrepresentanterna skulle betraktas som jäviga. Vid valet av personalrepresentanter borde de fackliga organisationerna få ett stort inflytande. Representanterna borde vidare som allmän regel vara anställda hos myndigheten.

Även om flertalet remissinstanser tillstyrkte utredningens förslag fanns kritiska röster i principfrågan.[241] Högsta domstolen efterlyste en mer ingående analys. Man borde beakta inte bara de anställdas berättigade intresse av medinflytande utan också "statsnyttans krav". Utredningen borde ha belyst den "vittgående principiella skillnad" som finns mellan statsförvaltningen och dess organ å ena sidan och de affärsdrivande företagen, statliga eller privata, å den andra. Regeringsrätten framförde liknande synpunkter. Justitiekanslern betonade att flertalet myndigheter har till uppgift att utöva offentlig myndighet av stor betydelse för medborgarnas rätt och intressen. I denna verksamhet borde det inte finnas något utrymme för personalintresset att påverka beslutsfattandet. Även vissa ämbetsverk — statens naturvårdsverk, invandrarverket och skolöverstyrelsen — ansåg det principiellt ohållbart att ge personalrepresentanterna medbestämmanderätt i frågor som inte direkt berör de anställda. Naturvårdsverket ifrågasatte t.o.m. om utredningsförslaget kunde an-

ses förenligt med statsskickets demokratiska principer.

Regeringen tog i sin proposition 1974 delvis fasta på dessa kritiska synpunkter.[242] Personalrepresentanterna borde inte få någon beslutanderätt "när det är fråga om beslut som har avseende på det slag av verksamhet som myndigheten skall bedriva".[243] I dessa ärenden borde personalrepresentanterna få delta i överläggningarna men inte i besluten. Som exempel på denna typ av ärenden nämndes beslut i prisregleringsfrågor inom jordbruksnämndens område och tillstånds- och medborgarskapsärenden inom invandrarverket.

Denna begränsning av personalrepresentanternas beslutanderätt motiverades bl.a. med hänsyn till de "politiska instansernas bestämmanderätt".[244] Till skillnad från verksamheten inom den privata sektorn är myndigheternas verksamhet ett utflöde ur den politiska demokratin. Men ofta är, framhölls det i propositionen, de principer som regering och riksdag fastställt för myndigheternas verksamhet relativt allmänt utformade. "Det överlämnas till myndigheterna att närmare utforma det regelsystem enligt vilket inriktningen och innehållet i arbetet inom myndigheten och dess underställda organ skall bedrivas." Inom de ramar som statsmakterna dragit upp skall myndigheterna självständigt "utforma och utveckla principerna för vad slags verksamhet som skall bedrivas inom myndigheten".[245] När myndigheterna fattar beslut i dessa frågor borde alltså personalrepresentanterna inte ha någon beslutanderätt. Personalintresset måste då underordnas de allmänna medborgarintressena.

I övrigt följde propositionen i stort utredningsförslaget och sedan riksdagen under stor enighet med ett mindre tillägg godtagit riktlinjerna i propositionen utfärdades en kungörelse om personalföreträdare i statlig myndighetsstyrelse m.m.[246] Kungörelsen trädde i kraft 1 juni 1974 och är tillämplig på en statlig myndighet om regeringen så förordnar. Riksdagens tillägg gällde antalet personalrepresentanter. I propositionen hade föreslagits två. Riksdagen gjorde den ändringen att antalet kan vara tre om särskilda skäl föreligger. Personalföreträdarna utsågs till en början av regeringen på förslag av någon eller några av huvudorganisationerna SF, TCO-S och SACO/SR men genom en särskild lag[247] har organisationerna numera befogenhet att själva utse och entlediga dessa.[248]

Verksledningskommittén fann i sina undersökningar av verksstyrelserna att av 64 statliga myndigheter med lekmannastyrelse hade samtliga utom sju personalföreträdare i sina styrelser. De flesta har två personalföreträdare. I några av de större myndigheterna är antalet tre.[249] Enligt personalföreträdarkungörelsen är det i första hand styrelsens uppgift att avgöra i vilka ärenden personalföreträdarna endast skall ha närvaro- och yttranderätt och inte delta i besluten. Endast fyra av de undersökta myndigheterna fattade något sådant beslut under året 1983. Enligt kommitténs uppfattning, torde det förhålla sig så att man i det stora flertalet myndigheter inte skiljer mellan ärenden i vilka personalföreträdarna har rätt att

delta i besluten och ärenden i vilka de enligt kungörelsen är förbjudna att delta. Det normala torde vara att personalföreträdarna "agerar som fullvärdiga styrelseledamöter i alla ärenden som inte rör interna parts- eller förhandlingsfrågor".[250] Personalföreträdarinstitutet tillämpas alltså i praktiken på ett helt annat sätt än avsett. Kommittén fann detta betänkligt. "I princip ger denna tillämpning nämligen myndigheternas personal i egenskap av part ett större inflytande över myndigheternas verksamhet än vad som tillkommer andra medborgare."[251] Kommittén föreslog att personalföreträdarna enbart skall ha närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden men aldrig ha rätt att delta i besluten.

### *3.9.3 Personalrepresentation i de kommunala nämnderna*

Våren 1972 gjordes fackliga framstötar om personalrepresentation också i de kommunala nämnderna.[252] TCO-K begärde i skrivelser till civilministern och Svenska kommunförbundet att lagliga förutsättningar skapades för de anställda i primärkommuner och landsting att utse minst två representanter i "samtliga styrelser, nämnder och direktioner". Personalföreträdarna borde få samma ställning som övriga ledamöter. De borde alltså inte enbart få närvaro- och yttranderätt utan också förslags- och beslutanderätt. Beslutanderätt borde emellertid inte föreligga vid behandling av "frågor där partipolitiskt betingade ställningstaganden vanligen görs". Dessa undantag skulle enligt TCO-K fastställas genom förhandlingar mellan den kommunala arbetsgivaren och berörda personalorganisationer.[253] En motsvarande skrivelse inkom till regeringen från Svenska Kommunalarbetareförbundet (SKAF). SKAF betonade i sin skrivelse bl.a. att förbundet inte avsåg att genom den fackliga representationen rubba de politiska maktförhållandena i de kommunala organen. I avvaktan på en mer definitiv lösning borde statsmakterna genom dispens från gällande bestämmelser öppna möjlighet för kommunala och landstingskommunala organ att med enkel majoritet fatta beslut om adjungering av representanter för de anställda. Förbundet avsåg tydligen att personalrepresentanterna inte skulle få någon förslags- och beslutanderätt.

Med anledning av dessa skrivelser utarbetades snabbt en proposition om försöksverksamhet med facklig närvarorätt i de kommunala nämnderna. Propositionen antogs av vårriksdagen 1972.[254] I den lag[255] som reglerade försöksverksamheten stadgades, att regeringen på framställning av kommun eller landsting kunde medge att "viss kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men ej i besluten" (1 §). Försöksverksamheten var ursprungligen tidsbegränsad till att gälla längst intill utgången av år 1976 men förlängdes senare i olika omgångar. 36 kommuner och 20 landstingskommuner deltog i denna försöksverksamhet.

Samtidigt som propositionen om närvarorättslagen framlades för riksdagen fick utredningen om den kommunala demokratin i uppdrag att överväga de författningsändringar som behövdes för att "kommunala och landstingskommunala nämnder genom majoritetsbeslut skall kunna medge representanter för de anställda att närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten".[256] Att ge personalrepresentanterna ställning som ledamöter fanns inte skäl att överväga, påpekades i direktiven. Nämndernas sammansättning skall ju motsvara den väljaropinion som framkommer vid de allmänna valen. I direktiven betonades också att nämnderna ofta har att ta ställning till frågor som rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och där det är fråga om myndighetsutövning mot enskild. "I dessa typer av ärenden motiverar anställningsförhållandet i regel inte någon högre grad av inflytande för de anställda än vad som bör tillkomma andra medborgargrupper."[257]

Utredningen avlämnade 1977 ett betänkande med titeln Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner (SOU 1977:39), som bl.a. innehöll förslag i närvarorättsfrågan. Utredningens principiella grundsyn var att någon form av styrelserepresentation också borde finnas på den kommunala sektorn. Närvarorätt med yttranderätt sågs som en rimlig avvägning mellan personalens krav på insyn och beslutsmedverkan å ena sidan och den kommunala demokratins krav å den andra sidan:

> "Ett starkt bidragande skäl till vårt ställningstagande är den utveckling av styrelserepresentation som ägt rum på övriga arbetsmarknadssektorer. Även om förutsättningarna är delvis olikartade mellan sektorerna anser vi det principiellt eftersträvansvärt att samtliga huvudformer av företagsdemokrati skall kunna tillämpas — med erforderliga modifikationer i detaljutformningen — över hela arbetsmarknaden. Att helt utesluta styrelserepresentation för de kommunalanställda skulle mot denna bakgrund kräva mycket starka skäl, t.ex. att uppenbara olägenheter för den kommunala demokratin skulle föreligga. Sådan grund för att begränsa de företagsdemokratiska utvecklingsmöjligheterna för de kommunalt anställda anser vi inte föreligga."[258]

I frågan om hur närvarorätten skulle initieras diskuterades olika huvudalternativ.[259]

A Regeringen avgör efter kommunalt initiativ
B Kommunerna avgör om närvarorätt skall förekomma
C Närvarorätt tillkommer efter fackligt initiativ
D Närvarorätten initieras genom kollektivavtal

Utredningen stannade för det sistnämnda alternativet. Det ansågs ge "ett mer flexibelt system" än de övriga alternativen. I avtalsförhandlingarna fick parterna möjlighet att "göra en helhetsbedömning av personalinfly-

tandet i alla former och på alla nivåer i hela den kommunala förvaltningen. Närvarorätten kan smidigt sättas i relation till övriga former av personalinflytande."[260]

Lagtekniskt föreslog utredningen att de föreslagna närvarorättsreglerna inte skulle inarbetas i kommunallagen utan tas in i en fristående lag. Den föreslagna lagens första paragraf hade följande lydelse:[261]

> I kollektivavtal enligt 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet mellan kommun eller landstingskommun och arbetstagarorganisation får föreskrivas att personalföreträdare skall äga rätt att närvara vid sammanträde med viss eller vissa kommunala eller landstingskommunala nämnder. Sådan närvarorätt kan i avtalet begränsas till att avse ärenden av visst slag.
> Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter får finnas i varje nämnd.

Remissopinionen på utredningsförslaget var starkt splittrad.[262] Drygt 100 remissinstanser tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran. Cirka 60 avstyrkte. Drygt 20 var tveksamma och cirka 60 ansåg att försöksverksamheten borde fortsätta innan något ställningstagande gjordes. Bland de positiva instanserna var likställighetsargumentet vanligt: de kommunalt anställda borde få samma insyn och medinflytande som arbetstagarna på andra områden. De negativa såg närvarorätten som ett intrång i de förtroendevaldas suveränitet. De kommunalanställda skulle få ett slags dubbel rösträtt. Sådana korporativa inslag hörde inte hemma i den på lika och allmän rösträtt vilande kommunala demokratin. Kritikerna ville också tona ner den reella skillnaden mellan yttranderätt och beslutanderätt. Rätten att argumentera innebär en faktisk möjlighet att påverka beslutsfattandet. En vanlig synpunkt var också att om man gav de anställda närvarorätt så kunde många andra intressegrupper med fog hävda samma rätt.

Den starka remisskritiken mot utredningsförslaget ledde till att den borgerliga trepartiregeringen 1978 tog initiativ till en ny utredning med uppgift att överarbeta förslaget. I de nya direktiven förklarade kommunminister Antonsson att det fanns anledning att ställa frågan, om "demokratiutredningens förslag tar tillräcklig hänsyn till den kommunala sektorns särart... Enligt min mening kan förslagen ge möjlighet till ett inflytande för de kommunalanställda som sträcker sig längre än som är motiverat med hänsyn till de anställdas berättigade intresse av medbestämmande i frågor som rör dem."[263] Socialdemokratiska partiet och de fackliga organisationerna avböjde att medverka i utredningen — de ansåg frågan tillräckligt utredd — och utredningen omvandlades då till en expertkommitté.[264] År 1982 publicerades dess betänkande.[265]

Kommitténs förslag överensstämde i sina huvuddrag med demokratiutredningens. Närvarorätten skulle grundas på kollektiavtal (centrala och

lokala) och personalföreträdarna skulle ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. Beträffande närvarorättens omfattning föreslog emellertid kommittén en viktig begränsning: den borde inte omfatta handläggning av myndighetsutövningsärenden med undantag för ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning. Kommittén föreslog också, i motsats till demokratiutredningen, att lagbestämmelserna om närvarorätten skulle tas in i kommunallagen.

Det bör emellertid betonas att kommittén egentligen inte själv tog ställning i principfrågan om den fackliga närvarorätten i de kommunala nämnderna. Den prövningen borde göras från "politiska utgångspunkter", förklarades det,[266] och kommittén tolkade tydligen sitt uppdrag så att den inte skulle (behövde?) göra en sådan bedömning. Kommitténs förslag vilade på den förutsättningen att regering och riksdag ansåg närvarorätt önskvärd och förslagen skulle närmast ses som "modeller till sådana lösningar av frågorna som enligt kommitténs uppfattning kan anses möjliga utan att den kommunala demokratin i något väsentligt hänseende rubbas".[267]

När kommittébetänkandet remissbehandlades visade det sig — inte oväntat — att remissinstanserna fortfarande var starkt oeniga.[268] Sammanlagt 37 remissinstanser var positiva till den fackliga närvarorätten, 23 negativa och 7 tveksamma eller avstod från att ta ställning. Till de positiva hörde Svenska kommunförbundet och de fackliga topporganisationerna LO, TCO och SACO/SR. Till de negativa hörde Landstingsförbundet och flera "tunga" statliga myndigheter, bl.a. riksrevisionsverket och statskontoret. Också inom den socialdemokratiska regeringen torde närvarorättsfrågan ha skapat osäkerhet och splittring. Våren 1984 diskuterades ärendet vid två tillfällen i allmän beredning utan att enighet kunde uppnås.[269]

I juni 1985 kom den sedan länge aviserade propositionen.[270] Förslaget innebar i sammanfattning:

- En *permanent* lagstiftning om personalrepresentation i kommunala nämnder införs från den 1 januari 1986. Närvarorätten görs *obligatorisk* i alla kommuner och landstingskommuner. Obligatoriet omfattar även kommunalförbundens nämnder. Det kyrkokommunala området lämnas däremot utanför lagstiftningen.
- Bestämmelserna om närvarorätten tas in i *kommunallagen.* I ett nytt kapitel (3a) med rubriken "Medbestämmandeformer för de anställda" intas dels de nya närvarorättsbestämmelserna, dels de äldre reglerna om partssammansatta organ.
- Närvarorätten omfattar alla nämnder *utom styrelsen,* dvs. utom kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet (KL 3a kap. 4 §). I nämndbegreppet ingår också olika typer av lokala organ. Utskott eller avdelning inom en nämnd omfattas däremot inte av närvarorätten.

- Närvarorätt föreligger i princip bara vid nämndernas behandling av *arbetslivsfrågor*, dvs. frågor som "rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare" (3a kap. 5 §). Gränsdragningen är identisk med den som finns i MBL. Det tilläggs emellertid att personalföreträdare även får närvara vid behandlingen av andra ärenden om nämnden "i särskilt fall medger det". Av motiveringen framgår att syftet med denna bestämmelse är att "åstadkomma en viss handlingsfrihet i gränsfall". Bestämmelsen tar "endast sikte på tveksamma fall. Någon generell utvidgning till särskilda grupper av ärenden ... är däremot inte tillåten."[271]
- Närvarorätt föreligger i princip inte vid handläggning av ärenden som innebär *myndighetsutövning* (3a kap. 6 §). I två typer av myndighetsutövningsärenden föreligger dock närvarorätt: dels vid behandling av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning, dels i ärenden som gäller en obestämd krets av personer ("normbeslut").
- Närvarorätt föreligger inte heller vid handläggning av frågor som gäller en kommuns/landstingskommuns förhandlingar med en arbetstagarorganisation, uppsägning av kollektivavtal samt arbetskonflikter och rättstvister mellan en kommun/landstingskommun och en arbetstagarorganisation.
- Närvarorätten innebär en rätt att delta i nämndens *överläggningar* men inte i besluten (3a kap. 7 §). En personalföreträdare har inte heller rätt att framställa förslag med anhängighetsverkan eller anteckna sin mening till protokollet.
- Högst tre personalföreträdare får finnas i varje nämnd. Dessa utses av de lokala arbetstagarorganisationerna bland de anställda hos kommunen/landstingskommunen, i första hand bland dem som är anställda inom respektive nämnds verksamhetsområde (3a kap. 8-9 §§).

I principfrågan om närvarorättens förenlighet med den representativa demokratins principer förklarade civilministern, att han hade både "förståelse och respekt" för kritikernas synpunkter, att ett långtgående inflytande för de anställda i kommunerna skulle ge dessa ett slags dubbel rösträtt.[272] De praktiska erfarenheterna och utvärderingarna "visar dock med all önskvärd tydlighet att farhågorna varit betydligt överdrivna. Mot denna bakgrund kan man enligt min mening tveklöst deklarera att närvarorätten är väl förenlig med principerna för den politiska demokratin." En förutsättning för detta är emellertid att närvarorätten "omgärdas av vissa formella restriktioner vad gäller framförallt personalrepresentanternas befogenheter och typen av frågor, som kan bli föremål för medbestämmande inom närvarorättens ram".[273] Propositionen innebar också i

ett par avseenden snävare ramar för närvarorätten än som tidigare diskuterats. Det gällde bl.a. begränsningen till arbetslivsfrågor och undantaget för kommunens styrelse. Att närvarorätten inte bör omfatta styrelsen motiverades med dess roll som "centralt politiskt organ". Genom att inte tillåta närvarorätt vid styrelsens sammanträden "kan man stärka skyddet för den politiska demokratin".[274]

På ytterligare en viktig punkt avvek propositionen från de tidigare framlagda kommittéförslagen. Dessa hade utgått från att närvarorätten skulle vila på kollektivavtal. Lagstiftningen skulle bara öppna möjlighet till kollektivavtal om närvarorätt. Propositionen innebar ju däremot att kommunallagen skulle ge de anställda en lagfäst rätt att närvara vid de kommunala nämndernas sammanträden. Civilministern gav i huvudsak två skäl för en lagfäst och obligatorisk närvarorätt. Om man godtar uppfattningen att närvarorätten är förenlig med den politiska demokratin skulle det, förklarade han, vara "principiellt felaktigt att överlåta på enskilda kommuner och landstingskommuner att fatta beslut om huruvida närvarorätt skall införas". Vari det principiellt felaktiga skulle ligga utvecklas dock inte. Det andra skälet som ges är att man med den föreslagna regleringen "kan undvika lokala stridigheter om huruvida man skall ha närvarorätt eller inte".[275]

Propositionen antogs av riksdagen hösten 1985. De borgerliga partierna tog enigt avstånd från förslaget.[276] I en gemensam borgerlig reservation i KU gavs följande motivering för avslagsyrkandet:

> "Genom förslaget om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder ges de fackliga organisationernas kommunalanställda personal möjlighet att, till skillnad från andra medborgare, påverka olika nämndbeslut, som det ankommer på de politiskt valda nämndledamöterna att fatta. Den särställning som berörd personal sålunda skulle ges måste anses strida mot grunderna för den kommunala representativa demokratin och mot den demokratiska principen om lika inflytandemöjligheter för alla röstberättigade medborgare. Förslaget kan inte anses stå i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen."[277]

Reservanterna gjorde också gällande att ett genomförande av förslaget skulle innebära ökad ekonomisk belastning på kommunerna och utökad byråkrati.

### *3.9.4 Partssammansatta beslutsorgan under styrelsenivån: den statliga DEFF-verksamheten på 1970-talet*

I ett 30-tal statliga myndigheter bedrevs under 1970-talet också försöksverksamhet med olika kollegiala beslutsorgan under styrelsenivån. Organen var sammansatta av representanter för myndigheten och de anställda.

Försöksverksamheten initierades och leddes av *Delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF)*, som bestod av ett antal högre statstjänstemän och representanter för huvudorganisationerna inom den statliga sektorn. Bakgrunden var att statsrådet Krister Wickman 1968 fick bemyndigande att tillkalla en delegation för försöksverksamhet med företagsdemokrati inom de statliga aktiebolagen. LO:s statstjänstemannakartell föreslog året efter i en skrivelse till civildepartementet att samma försöksverksamhet också skulle bedrivas inom den del av den statliga verksamheten som inte drivs i bolagsform. I direktiven fick delegationen i uppdrag att "klarlägga formerna för ett ökat personalinflytande, t.ex. i vilken utsträckning nuvarande företagsnämnder kan ges ökade befogenheter eller om andra institutionella verksamhetsformer bör införas som ger de anställda ökad medbestämmanderätt eller medinflytande".[278] I en rapport förklarade delegationen att rätten för de anställda att delta i myndighetens beslutsfattande var "kärnan i förvaltningsdemokratin"; andra former för representativt inflytande och vissa former av självstyrande grupper borde därför betraktas som i och för sig önskvärda komplement.[279] I försöksmyndigheterna inrättades på olika nivåer beslutsorgan som i allmänhet övertog vissa beslutsbefogenheter — främst i personal- och arbetsmiljöfrågor — från enskilda tjänstemän inom myndigheten.[280] I dessa beslutsorgan ingick i regel dels den tjänsteman som tidigare avgjort ärendena i fråga, dels ett par ytterligare företrädare för myndigheten, dels företrädare för personalorganisationerna. Principen var att paritet skulle föreligga mellan myndighetsföreträdarna och personalföreträdarna. Besluten fattades i regel genom majoritetsavgöranden. Vid lika röstetal hade ordföranden, som representerade myndigheten, utslagsröst.

Denna försöksverksamhet avslutades i samband med att medbestämmandelagen trädde i kraft.

### *3.9.5 Medbestämmandelagen*

Lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL)[281] som antogs av riksdagen 1976 och trädde i kraft 1 januari 1977 utgör höjdpunkten i det intensiva företagsdemokratiska reformarbetet under 1970-talet. Lagen vilar i sina grunddrag på tankegångar som 1971 presenterades i den tidigare nämnda LO-rapporten *Demokrati i företagen*, som enhälligt antogs av LO-kongressen samma år.[282] I rapporten framfördes flera krav på ökat medbestämmande i företagen. Målet var att skapa "jämlikhet mellan arbetstagarna och kapitalets ägare i fråga om inflytande" i företagen.[283] LO:s ståndpunkter var, skriver Axel Hadenius i en analys, "banbrytande" i två avseenden. För det första lades i rapporten en stark tonvikt på en ny form för inflytande: den utökade förhandlingsrätten. Tidigare hade debatten mest kretsat kring olika former av partsrepresentation. För det andra tog LO nu klart ställning för lagstiftning. Inflytandefrågorna kunde

inte lösas enbart avtalsvägen. En reformerad lagstiftning måste läggas i botten.[284]

Redan innan denna LO-rapport lades fram presenterades dess tankegångar i en riksdagsmotion undertecknad av LO-chefen Arne Geijer och några andra ledande fackföreningsmän. I motionen begärdes en allmän översyn av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Utredningskravet stöddes i riksdagen av samtliga partier utom vpk, som ansåg en utredning onödig, och i december 1971 tillsattes den s.k. arbetsrättskommittén. Direktiven anknöt till Geijers m.fl. motion. I januari 1975 avlämnade kommittén ett digert betänkande med titeln *Demokrati på arbetsplatsen* (SOU 1975:1). Beträffande lagstiftningens principiella utformning var kommittén förvånansvärt enig. Även SAF:s två representanter ställde sig bakom förslag om vidgad förhandlingsrätt för arbetstagarsidan, om möjligheten att ingå medbestämmandeavtal (kombinerad med s.k. kvarlevande stridsrätt) om arbetets ledning och fördelning, utökad informationsskyldighet för arbetsgivaren, om ändringar beträffande tolkningsföreträdet m.m. LO:s och TCO:s representanter i kommittén avlämnade en gemensam reservation som på olika punkter ville gå längre än kommittéförslaget vad gällde t.ex. arbetstagarsidans tolkningsföreträde, vilka frågor som skulle kunna regleras i medbestämmandeavtalen, det fackliga självbestämmandet och den fackliga vetorätten. Denna reservation kom att få stor betydelse för propositionens utformning. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen våren 1976 förelåg stor enighet mellan socialdemokrater, folkpartister och centerpartister. I några delfrågor gick de borgerliga partierna samman och yrkade på ändringar. Bl.a. lyckades de med lottens hjälp avskaffa den gamla regeln om 200 kronor som högsta skadestånd för enskild arbetstagare vid olagliga strejker.

Stora delar av medbestämmandelagen innehåller inga nyheter. 1920 års lag om medling i arbetstvister och 1928 års kollektivavtalslag överfördes utan större ändringar till MBL. Bestämmelserna om föreningsrätten har hämtats från 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Nyheterna är koncentrerade till de avsnitt av lagen, som avser att ge de anställda ett ökat inflytande över sina arbetsvillkor: förstärkt förhandlingsrätt i form av s.k. samverkansförhandlingar, ökad informationsrätt, tolkningsföreträde vid vissa avtalstvister samt vetorätt när arbetsgivaren vill anlita konsulter och entreprenörer. En central ställning i lagen har vidare den paragraf (32 §), som rekommenderar parterna att ingå medbestämmandeavtal i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och i företagsledningsfrågor.

Ett utmärkande drag i lagen är vidare att de anställdas inflytande förutsätts bli kanaliserat via de fackliga organisationerna. Lagen kan sägas vara en lag om det fackliga inflytandet.

Det bör vidare betonas att MBL i stort sett gäller oinskränkt också inom den offentliga sektorn. Målet var att få ett såvitt möjligt enhetligt system

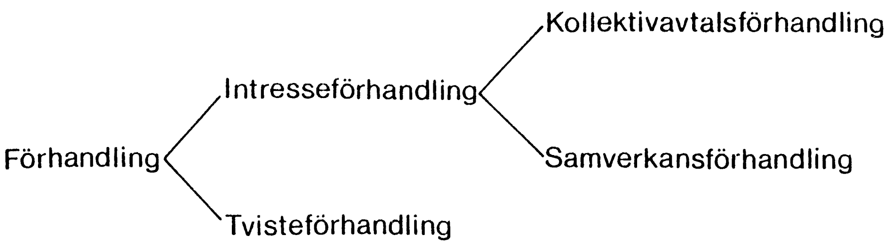
för både den privata och den offentliga sektorn. Vissa begränsningar i de offentligt anställdas inflytande har dock gjorts med hänsyn till den politiska demokratin. Lagen om offentlig anställning (LOA), som antogs samtidigt som MBL, innehåller t.ex. — som tidigare beskrivits — vissa särregler om statliga och kommunala arbetstagares strejkrätt.

Vilka bestämmelser innehåller då MBL om arbetstagarorganisationernas ökade inflytande på arbetsplatserna?[285]

*Samverkansförhandlingar*

Olika typer av förhandlingar kan föras mellan en arbetsgivare/arbetsgivarorganisation och en arbetstagarorganisation. En vanlig indelning kan illustreras av figur 3.6.[286]

**Figur 3.6 Olika typer av fackliga förhandlingar**




Vid en *tvisteförhandling* är parterna oense om tolkningen eller tillämpningen av en bestämmelse i ett avtal eller en lag. Enligt bestämmelser i huvudavtalet förs dessa förhandlingar på den statliga sidan i första hand lokalt mellan myndigheten och de lokala arbetstagarorganisationerna. Kan dessa inte enas sker centrala förhandlingar mellan SAV och berörd huvudorganisation. I sista hand prövas och avgörs tvisten av arbetsdomstolen enligt regler i lagen om rättegången i arbetstvister (LRA). Tvisteförhandlingar förs under fredsplikt. En part kan alltså inte genom att tillgripa stridsåtgärder driva igenom sin tolkning. En *intresseförhandling* avser inte frågan hur ett avtal eller en lag skall tolkas utan vad som lämpligen bör gälla i en oreglerad fråga. Vid en *kollektivavtalsförhandling* är syftet att få till stånd reglering i ett kollektivavtal av en fråga som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Om parterna inte kan enas i förhandligen kan medling ske mellan dem (MBL 46-52 §§). Om medlingen inte lyckas, och fredsplikt inte råder, kan en part tillgripa olika former av stridsåtgärder för att utöva påtryckning på motparten.

Både vid tvisteförhandlingar och kollektivavtalsförhandlingar är det i princip två jämställda parter som förhandlar. Vid *samverkansförhandlingar* [287] (som i MBL främst behandlas i 11-16 och 38-40 §§) är situationen annorlunda. Arbetsgivaren har ensam beslutanderätten i alla de frågor som behandlas i dessa förhandlingar. Arbetstagarsidan saknar påtryck-

ningsmöjligheter i form av stridsåtgärder. Inte heller kan man få frågan prövad vid domstol. I realiteten innebär reglerna om samverkansförhandlingar att arbetsgivaren måste samråda med arbetstagarorganisation(er) innan han fattar beslut i vissa frågor. Tanken är självfallet att arbetstagarorganisationerna genom detta samråd skall få ett visst inflytande över arbetsgivarens beslut. Skillnaden mellan samverkansförhandlingar och samrådet i de gamla företagsnämnderna skall inte överdrivas.[288]

I 11 § MBL behandlas arbetsgivarens *primära förhandlingsskyldighet.* Förhandling enligt denna paragraf kallas ofta för primärförhandling (eller paragraf 11-förhandling).

> Innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal. Detsamma skall iakttagas innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållanden för arbetstagare som tillhör organisationen.
> Om synnerliga skäl föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt första stycket.

Den primära förhandlingsskyldigheten innebär att arbetsgivaren är skyldig att ta initiativ till och genomföra förhandling innan han fattar och verkställer beslut i frågor som omfattas av förhandlingsskyldigheten. Primär förhandlingsskyldighet föreligger alltså dels vid viktigare förändring av verksamheten ("verksamhetsfallet"), dels vid viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för en eller flera arbetstagare ("individfallet"). Viktigare förändringar av verksamheten är t.ex. utvidgning, inskränkning eller nedläggning av verksamheten, genomgripande organisatoriska förändringar, ändring av arbetsmetoder, arbetslokaler och större personalpolitiska förändringar. Individfallet blir aktuellt t.ex. vid omplacering av arbetstagare från en uppgift till en annan. I propositionen om MBL gjorde departementschefen ett uttalande som arbetsdomstolen ofta hänvisat till. Den primära förhandlingsskyldigheten "skall omfatta alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna, att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling".[289]

Vid "synnerliga skäl", dvs. i exceptionella undantagsfall, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut utan att ha fullgjort denna primära förhandlingsskyldighet. Ett typfall är när uppskov med ett beslut skulle leda till risker för säkerheten på arbetsplatsen.

Ett annat fall av primär förhandlingsskyldighet finns i MBL 38 §, som handlar om anlitande av utomstående konsulter och entreprenörer, dock ej om arbetet är tillfälligt och kortvarigt eller kräver särskild sakkunskap. Även i det statliga medbestämmandeavtalet (MBA-S 18 §) och i åtskilliga lokala medbestämmandeavtal finns regler om primär förhandlingsskyl-

dighet.[290] Dessa avtalsregler kan ses som preciseringar (möjligen innebär de också vissa utvidgningar) av den skyldighet att primärförhandla som arbetsgivaren har enligt MBL.

Utöver den primära förhandlingsskyldigheten är arbetsgivaren också skyldig att förhandla med en arbetstagarorganisation som begär förhandling innan han fattar och verkställer ett beslut som ”rör medlem i organisationen” (MBL 12 §). Man talar i detta fall ofta om *paragraf 12-förhandling*. Vid förhandlingar enligt 12 § är det alltså arbetstagarorganisationen som tar initiativet. Något krav på att arbetsgivarens beslut skall innebära ”viktigare förändring” finns då inte. Om facket begär det är alltså arbetsgivaren skyldig att förhandla även i detaljfrågor innan han fattar beslut. Paragraferna 11 och 12 täcker tillsammans alla typer av beslut som arbetsgivaren avser att fatta och som faller inom MBL:s tillämpningsområde, dvs. gäller ”förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare” (1 §).

Samverkansförhandlingar förs i första hand lokalt. Inom den statliga sektorn företräds arbetsgivaren av den myndighet som beslutar i den fråga som förhandlingen rör. Denna myndighet för också eventuella centrala förhandlingar. Ofta förs förhandlingarna på arbetsgivarsidan av den tjänsteman som bereder ärendet.[291] Inom kommunerna sker förhandlingarna i regel på förvaltnings-/nämndnivå. Förvaltningschefen företräder då i allmänhet arbetsgivaren, men det är inte helt ovanligt med politikermedverkan. Det senare förekommer främst inom personalförvaltningen och i småkommuner.[292] På arbetstagarsidan bestämmer huvudorganisationerna vilken del av organisationen som har rätt att vara part i en lokal samverkansförhandling. På en statlig myndighet företräds t.ex. TCO-S i regel av en ST-avdelning eller av ett TCO-S-samverkansorgan om flera TCO-S-förbund är representerade på myndigheten. Gäller förhandlingen en viktig förändring av verksamheten kan arbetsgivaren vara skyldig att förhandla med alla lokala arbetstagarorganisationer, som han har kollektivavtal med.

Uppnås inte enighet vid den lokala förhandlingen kan arbetsgivaren också bli skyldig att förhandla med central arbetstagarorganisation (MBL 14 §). Inom den statliga förvaltningen måste den lokala arbetstagarorganisationen begära central förhandling senast femte arbetsdagen efter det att den lokala förhandlingen avslutades (HA 7 §). För att central förhandling skall äga rum krävs också att den centrala arbetstagarorganisationen accepterar den lokala organisationens begäran. Inom kommunerna får det lokala facket ”alltmera sällan gehör från ombudsmannen eller förbundet för sina önskemål om centrala förhandlingar”.[293] Inte heller inom de statliga myndigheterna förekommer centrala förhandlingar särskilt ofta.[294]

Samverkansförhandlingarna på *regeringsnivån* har en speciell organisation. Normalt skall ju arbetsgivaren företrädas av beslutsfattaren i

ärendet; denne har dock rätt att uppdra förhandlandet åt någon annan. I förarbetena betonades att det av principiella skäl inte kunde komma i fråga att "införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga".[295] På regeringsnivån har förhandlingarna (och informationsverksamheten) fram till den 1 juli 1985 skötts av en särskild myndighet, *statens förhandlingsråd* (FHR).[296] Förhandlingarna på denna nivå äger rum om beslut som fattas av riksdagen, regeringen och enskilt statsråd under förutsättning att frågan bereds inom regeringskansliet. Om riksdagen fattar ett beslut som inte föregåtts av ett regeringsbeslut i frågan är alltså förhandling utesluten. Förhandlingarna förs i både politiskt betydelsefulla ärenden som budgetpropositioner och utredningsdirektiv och detaljfrågor utan större politisk betydelse, t.ex. ändring av traktamentsersättningen vid utlandsresor. Den allra vanligaste typen av ärenden som går till förhandlingar är tjänstetillsättningar; de utgör drygt 20 procent av alla förhandlingar. Vid förhandlingar på regeringsnivån företräds arbetstagarsidan i regel av huvudorganisationerna TCO-S, SACO/SR och SF.

I ett forskningsprojekt om "Demokratin och den nya arbetsrätten" vid statsvetenskapliga institutionen i Lund har vissa data framtagits om FHR:s förhandlingsverksamhet.[297] Antalet förhandlingar har under perioden 1977-83 varit cirka 700 per år. Eftersom antalet regeringsärenden varje år är ungefär 25 000 betyder det att cirka tre procent av regeringsärendena blir föremål för MBL-förhandlingar. Av propositionerna är andelen betydligt större. År 1982 gick t.ex. 22 procent av dessa till förhandling. En stor del av förhandlingarna sker utan att sammanträde anses nödvändigt. De fackliga organisationerna framförde under år 1977 ändringsyrkanden i 45 procent av förhandlingarna. År 1983 hade siffran sjunkit till 35 procent. Flertalet av dessa yrkanden bifalls inte. Andelen bifallna yrkanden har också stadigt sjunkit från 36 procent 1977 till 21 procent 1983. Yrkanden om helt avslag eller total förändring av t.ex. en proposition eller förordning har aldrig någon gång bifallits. Dessa siffror tycks indicera att de fackliga organisationernas inflytande över regeringsbesluten snarast minskat under åren efter 1977. Riksdagsmotioner har också väckts under senare år med förslag om ändringar av MBL med syfte att begränsa regeringens förhandlingsskyldighet. Dessa motioner har emellertid inte bifallits. Att det bland riksdagsmännen finns en stark skepsis mot denna förhandlingsskyldighet framgår emellertid av en stor enkätundersökning av riksdagsmännens syn på den arbetsrättsliga lagstiftningen som Agne Gustafsson gjorde 1981. Sammanlagt 65 procent av riksdagsmännen uppgav att de var helt negativa till att regeringen är skyldig att förhandla om propositioner och utredningsdirektiv och 16 procent var mycket tveksamma till denna ordning. En majoritet i samtliga partier var helt negativa eller mycket tveksamma.[298]

FHR avskaffades den 1 juli 1985 och dess förhandlings- och informa-

tionsskyldighet har överförts till arbetsgivarverket.[299] SAV har också av regeringen fått i uppdrag att ta upp förhandlingar med personalorganisationerna med syfte att träffa nya kollektivavtal om hur denna förhandlingsverksamhet skall bedrivas. I direktiven hänvisas till de synpunkter på dessa förhandlingar som konstitutionsutskottet framförde i sitt granskningsbetänkande våren 1984 och som riksdagen instämde i.[300] Enligt utskottet borde "omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden ... omprövas i syfte att minska den sena behandlingen av mer rutinbetonade ärenden till förmån för tidiga kontakter mellan parterna i viktigare frågor". Enligt konstitutionsutskottets bedömning upptas förhandlingarna alltför sent i beslutsprocessen. "Härigenom har förhandlingarna i realiteten kommit att avse ståndpunkter som det i normalfallet endast återstår för regeringen att bekräfta genom ett formellt beslut."[301]

Som tidigare påpekats sägs i förarbetena till LOA att kollektivavtal inte bör träffas i frågor om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Ingenting hindrar emellertid att samverkansförhandlingar förs i dessa frågor. Den enda begränsning som finns beträffande samverkansförhandlingarna är att de måste röra frågor som gäller förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagare (arbetslivsfrågor). I en viktig och omdiskuterad dom (1980:150) har arbetsdomstolen försökt precisera innebörden av denna begränsning inom den offentliga sektorn.[302] Målet gällde en förhandlingsvägran av FHR. Ett utkast till en proposition om läroplan för grundskolan hade utarbetats och TCO-S yrkade att ämnet hemkunskap även i fortsättningen skulle få fem veckotimmar i stället för utkastets fyra och att graderad betygsättning inte skulle förekomma i tillvalsämnen. FHR vägrade att förhandla om dessa yrkanden och TCO-S stämde då staten inför arbetsdomstolen för förhandlingsvägran. AD ansåg (med fyra röster mot tre) att förhandlingsskyldighet inte förelåg även om de planerade besluten i och för sig måste få återverkningar på lärarnas arbets- och anställningsförhållanden. I domen utgick AD ifrån att offentliga organ uppträder i skilda roller när de fattar beslut. Ibland riktar sig beslutet direkt till de anställda. Det offentliga organet uppträder då närmast i egenskap av arbetsgivare. Det är bara dessa "arbetsgivarbeslut" som kan sägas röra förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Beslut som främst dikteras av andra överväganden och som inte direkt tar sikte på de anställda tillhör inte gruppen "arbetsgivarbeslut". De skulle därför, enligt AD:s majoritet, ligga utanför MBL och dess förhandlingssystem. I det aktuella fallet ansågs beslut om antalet veckotimmar och hur betygssättningen skulle ske vara utbildningspolitiska avgöranden, som inte primärt rörde förhållandet arbetsgivare — arbetstagare. AD tillade emellertid att förhandlingsskyldighet senare kunde föreligga om yrkanden som direkt rörde de konsekvenser som läroplansbeslutet kunde få för de anställda.

Denna dom har säkerligen haft stora konsekvenser för förhandlingsverksamheten på regeringsnivån.[303] Om den lett till några ändringar av förhandlingsverksamheten i de statliga förvaltningsmyndigheterna och i kommunerna är mer osäkert.[304]

Eftersom MBL:s tillämpningsområde är begränsat till arbetslivsfrågor är den offentliga arbetsgivaren inte skyldig att samverkansförhandla om beslut som innebär myndighetsutövning mot tredje man (allmänheten). Myndighetsutövning gentemot de anställda, t.ex. tjänstetillsättningsbeslut och beslut om disciplinära åtgärder, ligger däremot inom förhandlingsområdet.[305]

*Arbetsgivarens informationsskyldighet*

Enligt MBL (19 §) är arbetsgivaren skyldig att fortlöpande ge de arbetstagarorganisationer som han har kollektivavtal med övergripande information om hur verksamheten utvecklas "produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken". Paragrafen ålägger inte, bör betonas, arbetsgivaren någon skyldighet att i förväg informera de fackliga organisationerna om enskilda beslut som han avser att fatta.[306] Skyldigheten avser information om allmänna förhållanden som har betydelse för arbetstagarsidans möjlighet att följa utvecklingen och bilda sig en uppfattning om framtidsutsikterna för företaget eller myndigheten. Några bestämmelser om hur informationen skall lämnas finns inte i MBL. Det är i princip arbetsgivaren som bestämmer om den skall lämnas skriftligt eller muntligt, om den skall lämnas vid särskilda informationssammanträden etc. I kommunerna förefaller den vanligaste formen av 19 §-information vara skriftlig information via föredragningslistorna till nämndernas sammanträden.[307] Om informationen lämnas muntligt torde gränsen till samråd ofta bli flytande.[308]

I informationsskyldigheten ligger också en s.k. editionsplikt. En part som i en förhandling åberopar en skriftlig handling skall hålla den tillgänglig för motparten om denne begär det (MBL 18 §). Editionsplikten gäller alltså båda parterna i en förhandling.

*Tolkningsföreträde*

Före MBL:s tillkomst hade arbetsgivaren med stöd av domar i AD tolkningsföreträde vid tvister om hur avtal skulle tolkas och tillämpas.[309] Tolkningsföreträdet innebar att arbetsgivarens uppfattning skulle gälla till dess att tvisten slutligt avgjorts genom en förhandlingsuppgörelse eller dom av AD. Genom MBL har detta tolkningsföreträde delvis överförts till arbetstagarorganisationerna nämligen om tvisten rör:

1 tillämpning av föreskrifter i kollektivavtal om *medbestämmanderätt* för de anställda (33 §)
2 tillämpning av föreskrifter i kollektivavtal om *påföljd för arbetstagare* som begått avtalsbrott (33 §)
3 *medlems arbetsskyldighet enligt avtal* (34 §)

Viktigast är måhända punkten 3. I viss utsträckning finns emellertid författningsbestämmelser om de statligt anställdas arbetsskyldighet. I anställningsförordningen (18 §) finns t.ex. bestämmelser om skyldighet för en arbetstagare att utöva annan tjänst än den han innehar. I dessa fall föreligger inget tolkningsföreträde för de fackliga organisationerna.

Tolkningsföreträdet utövas enligt MBL i första hand av den lokala arbetstagarorganisationen (36 §). Den regeln är emellertid — liksom många andra i MBL — dispositiv, vilket innebär att den kan ersättas av regler i kollektivavtal. I HA (13 §) har parterna inom den statliga sektorn kommit överens om att tolkningsföreträdet i regel skall utövas av vederbörande huvudorganisation om tvisten gäller den avtalsgrundade arbetsskyldigheten.

Vid rättstvister om *lön* eller annan ekonomisk ersättning har arbetsgivaren behållit tolkningsföreträdet (MBL 35 §). Förutsättningen är dock att han omedelbart påkallar förhandling i tvisten och väcker talan vid AD om parterna inte kan enas vid förhandlingen. Om arbetsgivaren underlåter att påkalla förhandling eller väcka talan blir han skyldig att betala lön eller ersättning enligt organisationens mening om kravet inte är oskäligt.

*Facklig vetorätt*

Med facklig vetorätt menas en rätt för arbetstagarorganisationerna att förhindra arbetsgivaren att fatta beslut med ett visst innehåll. I MBL finns bestämmelser om facklig vetorätt bara i 39 §. Om arbetsgivaren vill anlita en entreprenör eller konsultfirma för att utföra ett visst arbete måste han i regel först primärförhandla med "arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete" (MBL 38 §). Förhandling sker i vanlig ordning i första hand lokalt men om det begärs av arbetstagarorganisationen måste arbetsgivaren också förhandla centralt, dvs. med någon av huvudorganisationerna. Huvudorganisationen kan då enligt 39 § lägga in sitt veto mot den tilltänkte entreprenören (konsulten), om anlitandet av honom "kan antagas medföra åsidosättande av lag eller av kollektivavtal för arbetet" eller om det "annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde". Vetorätten kan t.ex. utnyttjas, om den tilltänkte entreprenören är känd för att inte betala in preliminär skatt eller arbetsavgivaravgifter eller om han brukar strunta i att följa t.ex. arbetsmiljö- eller arbetstidslagstiftningen. Denna vetorätt kan alltså inte användas av den fackliga organisationen enbart i syfte att reservera ett visst arbete åt de egna medlemmarna. Om arbetsgivaren anser att huvudorganisationen saknar fog för sin vetoförklaring kan han, under risk att bli skadeståndsskyldig, besluta att anlita entreprenören trots det inlagda vetot (MBL 40 §).

Vissa bestämmelser om facklig vetorätt finns också i medbestämmandeförordningen (MBF) som behandlas i ett senare avsnitt.

*Medbestämmandeavtal*
Avsikten var redan från början att medbestämmandelagen skulle kompletteras av centrala och lokala medbestämmandeavtal. MBL skulle ge ett basinflytande. Genom avtalen skulle medbestämmandet kunna utvecklas och anpassas till de särskilda förhållandena inom olika branscher (förvaltningsgrenar) och företag (myndigheter, kommuner). Åtskilliga paragrafer i MBL — t.ex. 11-12, 14, 19-22, 33-40 §§ — gjordes dispositiva. De kan alltså ersättas av regler i kollektivavtal (MBL 4 §). MBL innehåller också — i 32 § — en direkt rekommendation till parterna att sluta medbestämmandeavtal:

> Mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör, om arbetstagarparten begär det, även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt.
> I kollektivavtal om medbestämmanderätt kan parterna med beaktande av vad som föreskivs i 3 §, bestämma att beslut, som annars skulle fattas av arbetsgivaren, skall fattas av företrädare för arbetstagarna eller av särskilt inrättat partssammansatt organ.

Paragrafen innebär alltså inget tvång att träffa avtal om medbestämmande. Lagstiftaren har inte heller gett några anvisningar till parterna om de medbestämmandeformer som bör användas eller graden av inflytande för arbetstagarparten i olika frågor.

För att öka arbetstagarorganisationernas möjligheter att få till stånd medbestämmandeavtal infördes i MBL (44 §) bestämmelser om s.k. *kvarlevande stridsrätt.* Arbetsdomstolen utvecklade tidigt en praxis som innebar att arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, att anställa och avskeda arbetstagare etc. tolkades in i kollektivavtalen, även om dessa frågor inte var avtalsreglerade. Denna "tysta reglering" fick bl.a. till följd att dessa frågor kom att omfattas av fredsplikten när kollektivavtal tecknats om löner och andra anställningsvillkor. 44 § MBL innebär härvidlag en nyordning. Om en part i samband med förhandlingar om ett vanligt kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor också begärt avtalsregler om medbestämmande i någon eller några av de frågor som nämns i 32 § så omfattas inte dessa frågor av fredsplikt om något avtal inte kommer till stånd. Det förhållandet att löneavtal ingåtts hindrar alltså inte part från att tillgripa stridsåtgärder vid senare förhandlingar om de olösta medbestämmandefrågorna. Den kvarlevande stridsrätten har hittills inte utnyttjats av parterna.

### *3.9.6 De centrala medbestämmandeavtalen inom den offentliga sektorn*

På den statliga sidan träffades i mars 1978 ett centralt medbestämmandeavtal mellan SAV och de tre huvudorganisationerna TCO-S, SACO/SR och SF. Avtalet går under förkortningen *MBA-S.* På den kommunala och landstingskommunala sidan dröjde det till hösten 1980 innan ett motsvarande avtal var klart. Det har beteckningen *MBA-KL.* Avtalsparter var här kommun- och landstingsförbunden å ena sidan och SKAF, KTK och SACO/SR-K å andra sidan. Ett viktigt skäl till förseningen inom kommunerna var att kommunallagen fram till 1979 inte medgav överföring av beslutanderätt till partssammansatta organ (PSO).[310] Framförallt från SKAF:s sida betonades i början önskvärdheten av medinflytande genom partssammansatta grupper. I det tidigare nämnda betänkandet Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner (SOU 1977:39) föreslog kommunaldemokratiutredningen att det i kommunallagen skulle tas in bestämmelser om möjlighet att överföra viss beslutanderätt till PSO. Våren 1979 lade folkpartiregeringen fram en proposition som antogs av riksdagen. Ett partssammansatt organ kan enligt de nya kommunallagsreglerna överta både berednings-, förvaltnings- och verkställighetsuppgifter från olika nämnder "i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen och landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare" (KL 3a kap. 1 §). Till dessa organ kan dock inte överlämnas beslutanderätt i frågor som avser "den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet" och inte heller i frågor om myndighetsutövning mot allmänheten. Överföringen av uppgifter till PSO sker i två steg: först genom ett kollektivavtal och sedan genom ett beslut av fullmäktige, som antar ett reglemente för organet.

MBA-S och MBA-KL har i grunden en likartad konstruktion.[311] Båda är ramavtal som får någon större praktisk betydelse först när de kompletteras med lokala avtal på myndigheterna respektive i kommunerna/landstingskommunerna. Det är alltså först när lokala avtal föreligger som medbestämmandet för arbetstagarorganisationerna förändras (eventuellt utökas) i jämförelse med MBL:s regler. De centrala avtalen sätter på flera sätt ramar för de lokala medbestämmandeavtalen. För det första anges ett antal *medbestämmandeområden* inom vilka de lokala avtalen måste ligga. Även om dessa områden är vida täcker de inte alla arbetslivsfrågor. För det andra anger de centrala avtalen i regel också vilka *frågor* inom dessa områden som man får teckna lokala medbestämmandeavtal om. För det tredje anges vilka *medbestämmandeformer* som får användas i de olika medbestämmandefrågorna. De centrala avtalen har alltså bl.a. till syfte att styra och likforma de lokala medbestämmandeavtalen. Lokala avtal som går utöver de ramar som är fastlagda i de centrala avtalen är ogiltiga (MBA-S 8 §; MBA-KL 1 kap. 7 §).

MBA-S innehåller följande sju medbestämmandeområden:[312] rationalisering och administrativ utveckling, planering, personalrörlighet, personalutveckling, arbetsledning, personalinformation och facklig information, jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Varje medbestämmandeområde ägnas ett kapitel i MBA-S. Kapitlen har en likartad uppbyggnad. Centrala begrepp definieras, allmänna riktlinjer för medbestämmandet anges och vilka frågor man får sluta lokala kollektivavtal om uppräknas i s.k. strecksatser. I kapitlet om arbetsledning heter det t.ex. (35 §): "Arbetsgivaren och berörda lokala arbetstagarorganisationer får sluta lokala kollektivavtal om:

- försök under viss tid med inriktning att pröva former för arbetsledning som innebär att arbetsenhet/grupp utan detaljerad styrning kan planera, leda och fördela det gemensamma arbetet
- omfattning och inriktning av regelbundna arbetsplatsträffar som syftar till att inom en arbetsenhet/grupp utbyta erfarenheter och information som rör arbetsuppgifterna och diskutera gemensamma frågor."

De *allmänna riktlinjerna* gäller i myndigheterna redan i och med att MBA-S trädde i kraft. De kräver alltså inga lokala avtal. Flertalet av dessa riktlinjer har karaktären av allmänna riktmärken eller mål för arbetet inom myndigheten. Om "ledarrollen" sägs t.ex. att den "bör präglas av planerande, samordnande och rådgivande uppgifter" (34 §). Genom sin vaga utformning finns risk för att målsättningsstadgandena i MBA-S får ytterst små effekter på myndighetsnivån.

MBA-S anger tre medbestämmandeformer. *Medbestämmandeform A* innebär helt enkelt primär förhandlingsrätt för arbetstagarorganisationerna (5 §). Om arbetsgivaren i ett lokalt avtal åläggs att primärförhandla kan denna föreskrift "ersätta arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL eller avse fråga i vilken sådan förhandlingsskyldighet inte föreligger" (5 §). I lokalt avtal kan också föreskrivas att arbetsgivarens skyldighet att förhandla "skall fullgöras i en mindre förhandlingsgrupp med företrädare för de parter som undertecknat avtalet" (6 §). *Medbestämmandeform B* innebär facklig vetorätt och *medbestämmandeform C* facklig självbestämmanderätt. Eftersom dessa två medbestämmandeformer innebär begränsningar i myndighetens beslutanderätt har de ansetts kräva offentligrättslig reglering. Författningsbestämmelser har intagits i förordning[313] om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m.m. (MBF). *Facklig vetorätt* föreligger i tre fall (MBF 8-10 §§), nämligen vid användning av:

1 psykologiska lämplighetsprov, som inte är betingade av säkerhetsskäl eller reglerade i författning

2 systematiserade planeringssamtal
3 systematiserade avskedsintervjuer

Utövandet av vetorätten skall föregås av primärförhandling. Man börjar i vanlig ordning med lokal förhandling och uppnås inte enighet i denna kan central förhandling begäras. Central förhandling är en förutsättning för att vetorätten skall kunna utövas. Det bör påpekas att vetorätten inte kräver något lokalt avtal; den föreligger direkt med stöd av MBF.

För *facklig självbestämmanderätt* (medbestämmandeform C) krävs däremot lokalt avtal. Självbestämmanderätt kan föreligga i beslut om (MBF 11 §):

1 sättet att genomföra information till de anställda i samband med rationalisering och administrativ utveckling
2 sättet att utforma och genomföra introduktion av anställda
3 formerna och tidsförläggningen för regelbundna arbetsplatsträffar
4 personalinformation i personaltidning, där sådan utges, eller i annan periodisk form

Innan de lokala arbetstagarorganisationerna utövar självbestämmanderätten måste de först primärförhandla med myndigheten. Flera andra begränsningar finns också i MBF. Den fackliga beslutanderätten måste utövas inom de ekonomiska och andra ramar som lagts fast i det lokala kollektivavtalet (13 §). Beslutanderätten får i regel utövas bara om samtliga lokala arbetstagarorganisationer är ense om beslutet (14 §). Det föreskrivs vidare att myndigheten inte får rätta sig efter arbetstagarorganisationernas beslut om åtgärden t.ex. skulle strida mot lag eller annan författning (17 §).

De mer avancerade medbestämmandeformerna i MBA-S, vetorätten och den fackliga självbestämmanderätten, kan alltså förekomma i ett mycket begränsat antal frågor som dessutom inte tillhör de allra viktigaste. De är vidare kringgärdade med en mängd restriktioner. Det är också notabelt att dessa medbestämmandeformer hittills inte utnyttjats på någon enda myndighet.

Torsten Seth och Gustav Svensson har undersökt förekomsten och innehållet i de lokala avtal som tecknats med stöd av MBA-S.[314] 53 myndigheter har undersökts. Sommaren 1981 — dvs. drygt tre år efter det att det centrala avtalet ingicks — hade knappt hälften av de undersökta myndigheterna lokala avtal. De flesta av dessa hade avtal på bara ett eller två medbestämmandeområden. Avtalen var spridda på alla medbestämmandeområden. Arbetet med lokala medbestämmandeavtal ute på myndigheterna har alltså gått mycket trögt.

Som tidigare påpekats har *MBA-KL*[315] en likartad uppbyggnad som

MBA-S. Beträffande medbestämmandeformerna finns dock skillnader. MBA-KL innehåller regler om medbestämmandeformerna *information*, *förhandling* och *medbestämmandegrupp* (10-12 §§). Med förhandling avses primär förhandlingsskyldighet enligt MBL 11 §. Med medbestämmandegrupp "avses partssammansatt organ (PSO) enligt kommunallagen, som inrättas för beredning, förvaltning och verkställighet i de frågor som särskilt anges i det lokala kollektivavtalet" (12 §). Dessa medbestämmandegrupper kan enligt avtalet uppträda i två former: dels som beredningsgrupp, dels som beslutsgrupp. I det senare fallet har gruppen övertagit vissa förvaltnings- och/eller verkställighetsuppgifter. En beslutsgrupp kan dock fatta beslut bara när samtliga ledamöter är ense. Uppnås inte enighet skall ärendet "hänskjutas till slutligt avgörande till närmast högre beslutsnivå", dvs. i regel till vederbörande nämnd (12 §, 2-3 mom.). Vilka medbestämmandeformer som får användas på de olika medbestämmandeområdena framgår av figur 3.7.

**Figur 3.7 Medbestämmandeområden och medbestämmandeformer på den kommunala sektorn enligt det kommunala medbestämmandeavtalet (MBA-KL)**

| Bilaga | | Information §10 MBA-KL | Förhandling §11 MBA-KL | Berednings-grupp §12 MBA-KL | Besluts-grupp §12 MBA-KL |
|---|---|---|---|---|---|
| A. | Planering | X | X | | |
| B. | Organisations-utveckling och rationaliserings-verksamhet (OR) | X | X | X | |
| C. | Arbetsledning och Arbets-organisation | | | | |
| D 1. | Rekrytering | X | X | X | X |
| D 2. | Omplacering | X | X | X | |
| D 3. | Personal-avveckling | X | X | | |
| E 1. | Introduktion | X | X | | |
| E 2. | Personal-utbildning | X | X | X | |
| F. | Förslags-verksamhet | X | X | X | X |
| G. | Personal-information | | | | |

*Källa:* Tomas Bergström & Bengt Lundell, *Kommunerna och MBL: Från MBL till MBA*, Lund Political Studies 37, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Lund 1982, s. 76.

Av figuren framgår att beslutsgrupper kan förekomma bara inom två av de tio medbestämmandeområdena, nämligen beträffande personalrekrytering och förslagsverksamhet.

Också i kommunerna har arbetet med lokala medbestämmandeavtal gått trögt. Fram till oktober 1984 hade avtal träffats i cirka 30 kommuner.[316] Flertalet av dessa avtal gällde enstaka medbestämmandeområden. Endast två kommuner — Stockholm och Kalmar — hade avtal som var heltäckande i den meningen att de täckte alla områden som anges i MBA-KL. Från den kommunala arbetsgivarens sida har man ofta haft en negativ inställning till lokala avtal. Man har varit rädd för en ökad byråkratisering av verksamheten.[317] Problem har också funnits beträffande samordningen på den fackliga sidan.[318]

### *3.9.7 Facklig medbestämmanderätt kontra politisk demokrati*

De anställdas inflytande över sina arbetsplatser har motiverats på olika sätt. I grunden ligger uppfattningen att företagsdemokratin är ett utflöde ur demokratins allmänna jämlikhetsideal. Men företagsdemokratins likställighetsresonemang har i regel en påtaglig korporativ prägel. Det är inte den politiska demokratins jämställdhet mellan individer som står i förgrunden utan likställigheten mellan "arbetstagarna och kapitalets ägare i fråga om inflytande" för att citera LO:s rapport från 1971. "Vi har inom TCO länge krävt att arbetet ska ges en med kapitalet likvärdig ställning" heter det i en TCO-rapport från 1983.[319] De anställdas deltagande i företagens/myndigheternas beslutsprocesser tänks också bidra till att centrala demokrativärden av typen personlighetsutveckling och "självförverkligande" realiseras. En vanlig tanke har också varit att medinflytandet för de anställda leder till att deras erfarenheter och kunskaper bättre utnyttjas. Beslutsunderlaget förbättras. Även genomförandet och tillämpningen av besluten underlättas om de anställda får delta i beslutsfattandet. Deltagandet ökar vidare — påstås det — de anställdas engagemang och arbetsglädje, vilket dels är värdefullt i sig, dels bör leda till ökad effektivitet/produktivitet.

Inom den offentliga förvaltningen har, utöver dessa allmänna företagsdemokratiska argument, även likställigheten med den privata arbetsmarknaden betonats. De företagsdemokratiska förslagen har ursprungligen och primärt avsett de privata företagen, men konsekvensen och likställigheten mellan privata och offentliga arbetstagare har ansetts kräva att de också gjorts tillämpliga inom de statliga myndigheterna och i kommunerna. En grundtanke i den "nya" arbetsrättslagstiftningen har varit att alla anställda i princip skall ha samma rätt till medbestämmande. Men inom den offentliga förvaltningen finns en ständig, faktisk eller potentiell, konflikt mellan företagsdemokratin och den politiska demokratin. Det av de fackliga organisationerna företrädda särintresset hos de

anställda kan lätt komma i konflikt med de av partierna och politikerna företrädda allmänna medborgarintressena. Även om man begränsar de anställdas inflytande till frågor som rör deras egna arbetsförhållanden kan intressekonflikter uppstå. Nils Elvander ger i en artikel följande exempel:

> ”Om t.ex. de anställda i ett kommunalt bibliotek genom förhandlingar eller beslutsmedverkan i biblioteksstyrelsen genomdriver att biblioteket hålles stängt på kvällstid, skulle detta komma i konflikt med kommunmedlemmarnas intresse att ha tillgång till denna kommunala service efter arbetstidens slut. Exemplet visar att det måste finnas regler för demokratiskt beslutsfattande, som låter majoritetens intresse bli utslagsgivande, inte det snäva gruppintresset.”[320]

Den politiska demokratins överhöghet över det fackliga medbestämmandet har ofta betonats i kommittébetänkanden och propositioner. Även de fackliga organisationerna har delat denna principiella uppfattning. Som tidigare framgått har man i lagstiftning, avtal och regeringsuttalanden på olika sätt försökt att skydda den politiska demokratin. Olika gränser har satts för de fackliga organisationernas medinflytande. Beträffande *kollektivavtalsrätten* har avtalsområdet genom ett statsrådsuttalande begränsats så att den offentliga verksamhetens ”mål, inriktning, omfattning och kvalitet” i princip inte får avtalsregleras. Vid oenighet mellan parterna om innebörden av denna begränsning kan en särskild nämnd med riksdagsmän i majoritet göra vägledande uttalanden. Förmodligen har i sista hand arbetsdomstolen möjlighet att ogiltigförklara ett avtal om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet med hänvisning till att det strider mot den politiska demokratin.[321] I de *statliga myndigheternas lekmannastyrelser* har personalrepresentanterna ingen beslutanderätt i ärenden som avser ”det slag av verksamhet myndigheten skall bedriva”. Styrelsen avgör själv vilka ärenden som faller in under denna formel. Personalrepresentanterna får då delta i överläggningarna men inte i beslutsfattandet. Styrelsens beslut kan emellertid överklagas hos regeringen, som alltså i sista hand avgör gränsdragningsfrågorna. Beträffande personalrepresentationen i de *kommunala nämnderna* har andra avgränsningar gjorts. Personalrepresentanterna har endast närvaro- och yttranderätt, inte förslags- och beslutanderätt. Närvarorätten är vidare begränsad till arbetslivsfrågor. Närvarorätt föreligger i allmänhet inte heller vid behandling av ärenden som avser myndighetsutövning mot tredje man. Genom kommunalbesvärsinstitutet kan här i sista hand regeringsrätten få ta ställning till olika gränsdragningsproblem, t.ex. om en fråga skall betraktas som en arbetslivsfråga eller inte. I kommunallagens regler om möjligheten att föra över beslutanderätt från kommunala nämnder till *partssammansatta organ* har man undantagit dels frågor som avser den kommunala/

landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, dels frågor som avser myndighetsutövning mot tredje man. Fullmäktiges beslut kan överklagas som kommunalbesvär. I sista hand blir det därför också på detta område regeringsrätten som kan komma att ta ställning till gränsdragningsfrågorna. Beträffande *samverkansförhandlingarna* enligt MBL föreligger den begränsningen att frågor som inte gäller förhållandet mellan arbetsgivare — arbetstagare ligger utanför förhandlingsområdet. I detta fall avgörs förhandlingsskyldighetens omfattning ytterst genom arbetsdomstolens domar.

Gränsen mellan "företagsdemokratin" och den politiska demokratin har alltså inte dragits upp på något enhetligt sätt. Gränserna är i regel också vaga och svårtolkade. Inte heller i förarbetena ges några mera exakta besked om hur lagstiftaren tänkt sig att gränsdragningsproblemen skall lösas. Den av alla omhuldade doktrinen om den politska eller representativa demokratins överlägsenhet skulle ju kunna tolkas så att det fackliga inflytandet inom den offentliga sektorn alltid skall vika vid konflikter med mer allmänna medborgarintressen. Det är uppenbart att lagstiftningen inte utgår från denna stränga tolkning. Den skulle också innebära att utrymmet för de anställdas inflytande skulle bli minimalt eller i varje fall betydligt mindre än inom den privata sektorn. Som tidigare påpekats, har en utgångspunkt i medbestämmandelagstiftningen tvärtom varit att de offentligt anställda i princip skall ha samma rätt till medinflytande som de anställda inom den privata sektorn. Med denna principiella utgångspunkt är konflikter med den politiska demokratin oundvikliga. I ärenden som inom den offentliga sektorn behandlas av politiker och/eller tjänstemän är allmänna medborgarintressen och de anställdas gruppintressen ständigt sammanvävda. Att genom uppräkning av ärendetyper eller genom generalklausuler av typen "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" dra en principiellt hållbar och lätt tillämpbar gräns för de anställdas medinflytande förefaller omöjligt. Arbetsdomstolens dom 1980:150 är belysande för problematiken.[322]

Att de anställdas medbestämmande riskerar att inkräkta på den politiska demokratin har betonats inte minst från statsvetenskapligt håll. *Jörgen Westerståhl* har t.ex. ansett att konstruktionen med den särskilda nämnden inte ger en tillräcklig garanti mot att parterna avtalsvägen kommer in på den politiska demokratins domäner. Avtalsområdet kan i frånvaro av fasta gränser komma att successivt utvidgas.

> "Vad som är aktuellt är knappast några drastiska åtgärder för att till avtalsområdet överföra riksdagens eller kommunfullmäktiges beslutanderätt. Snarare blir det fråga om ett successivt framflyttande av positionerna. Att beteckna det enskilda steget som en kränkning av den politiska demokratin blir svårt, men slutresultatet kan trots allt bli att den politska demokratins handlingsfrihet väsentligt begränsas."[323]

*Nils Elvander* föreslog i några artiklar i Svenska Dagbladet 1978 att en översyn borde göras av medbestämmandelagstiftningen för att stärka den politiska demokratin.[324] De offentligt anställda borde acceptera "en något mindre omfattande medbestämmanderätt än vad som gäller för de löntagare, som arbetar under betydligt mera otrygga villkor inom den privata sektorn". Elvander föreslog för det första att de statliga MBL-förhandlingarna skulle begränsas till verksnivån. Inga förhandlingar borde föras på regeringsnivån om t.ex. propositioner och utredningsdirektiv. Han föreslog för det andra att personalrepresentationen i verksstyrelserna borde upphöra. Ett "begränsat särintresse" får genom denna representation "ett oproportionerligt inflytande på verksledningens beslutsfattande". *Agne Gustafsson* har i två kommittéreservationer och många artiklar bl.a. tagit avstånd från den fackliga närvarorätten i de kommunala nämnderna.[325] *Jörgen Westerståhl* och *Mårten Persson* har i arbetet Demokrati och intresserepresentation (1975) argumenterat för att de statliga myndigheternas styrelser enbart bör bestå av företrädare för "generella intressen". Speciella intressen av typ personalintresset bör ligga utanför styrelserna.

Även i åtskilliga riksdagsmotioner under 1980-talet, från framförallt moderata samlingspartiet och centerpartiet, har förslag framförts om begränsningar av de offentliganställdas medbestämmande för att bl.a. skydda den politiska demokratin.[326] Förslagen har främst avsett begränsningar av förhandlingsskyldigheten på regeringsnivån och på styrelsenivån i kommunerna. Begränsningarna har inte enbart motiverats av omsorg om den politiska demokratin. Förhandlingarna har även ansetts leda till ökade kostnader och till att den politiska beslutsprocessen försvårats och fördröjts. I några av centermotionerna har också föreslagits att tillsättning av chefer inom den offentliga sektorn inte bör omfattas av förhandlingsskyldigheten.[327]

Som exempel på motionsaktiviteten i riksdagen kan nämnas en centermotion av Kjell Mattsson m.fl. i januari 1981.[328] I motionen framhölls att MBL-reglerna om primär förhandlingsskyldighet och förhandlingsrätt i praxis inneburit "en så omfattande förhandlingsapparat att många uppfattar reglerna som en inskränkning i den politiska demokratin". Frågor om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet borde t.ex. inte omfattas av förhandlingsrätten. Motionärerna föreslog att en utredning skulle tillsättas för att klargöra gränsdragningen mot den politiska demokratin. Under behandlingen av motionen i arbetsmarknadsutskottet kom uppmärksamheten att främst riktas mot den kommunala sektorn. Motionen skickades på remiss till bl.a. de båda kommunförbunden, vilka tillstyrkte en utredning. LO, TCO och SACO/SR avstyrkte däremot. Utskottet och riksdagen biföll utredningskravet. De socialdemokratiska utskotts- och riksdagsledamöterna tog emellertid avstånd från förslaget om utredning och den socialdemokratiska regeringen meddela-

de så småningom i en skrivelse till riksdagen att någon utredning om gränsdragningen mellan de kommunalanställdas förhandlingsrätt och den politiska demokratin tills vidare inte borde göras. Arbetsmarknadens parter borde ges möjlighet att avtalsvägen lösa de aktuella frågorna.[329] När utredningskravet i senare motioner återkommit till arbetsmarknadsutskottet har dess socialdemokratiska majoritet förklarat att den delat regeringens uppfattning.[330] De borgerliga ledamöterna har i reservationer hållit fast vid utredningskravet.[331]

De politiska partierna har under senare år visat en ökad skepsis mot vissa former av det fackliga medbestämmandet inom den offentliga sektorn. Detta gäller inte bara de borgerliga partierna; även inom socialdemokratin kan denna tendens iakttas. När den socialdemokratiska regeringen efter stor vånda sommaren 1985 presenterade en proposition om de anställdas närvarorätt i de kommunala nämnderna innehöll förslaget flera viktiga begränsningar i jämförelse med vad som tidigare varit aktuellt. Symptomatiskt för förskjutningen i opinionsläget är också verksledningskommitténs enhälliga förslag att personalföreträdarna i de statliga myndigheternas styrelser inte bör ha någon beslutanderätt. Även när det gäller informations- och förhandlingsverksamheten i samband med regeringsärendena är det troligt att vissa begränsningar kommer att ske.

## 3.10 Sammanfattning och avslutande kommentarer

Antalet offentligt anställda har under efterkrigstiden ökat med exceptionell snabbhet. En viss uppbromsning av denna expansion har emellertid skett under 1980-talet. Sysselsättningsökningen har främst gällt den kommunalt anställda, till övervägande del kvinnliga, personalen inom vård- och utbildningssektorerna.

Beträffande de offentliga tjänstemännens sociala bakgrund, könstillhörighet och utbildning finns data främst om de högre statliga tjänstemännen. En viss men ganska begränsad breddning av den sociala rekryteringen har skett under efterkrigstiden. Juristdominansen är fortfarande påtaglig om än inte lika stor som tidigare. Tekniker och samhällsvetare konkurrerar i ökad utsträckning med juristerna om de högsta statstjänsterna. Kvinnornas andel av dessa tjänster är fortfarande liten.

De reformer av de offentliga tjänstemännens anställningsförhållanden som skett under de senaste decennierna har lett till att skillnaderna mellan offentliga och privata arbetstagare kraftigt minskat både beträffande sättet att reglera anställningsförhållandet och regleringens innehåll. Den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen (t.ex. lagarna om medbestämmande i arbetslivet, anställningsskydd, arbetsmiljö, jämställdhet och fackliga förtroendemän) gäller i princip för hela arbetsmarknaden. Vissa specialregler finns dock för den offentliga — främst statliga — sektorn. Som tidigare påpekats innehåller t.ex. LOA vissa speciella bestämmelser om de

offentliga arbetstagarnas strejkrätt. Generellt kan påstås att dessa specialregler inte avviker särskilt mycket från vad som gäller på den privata sidan. Vid sidan av denna arbetsrättsliga lagstiftning regleras anställningsförhållandena numera — även inom den offentliga sektorn — främst genom det privaträttsliga kollektivavtalet. Parterna på den offentliga sidan kan även tillgripa stridsåtgärder i nästan samma utsträckning som på den privata. Också när det gäller anställningstrygghet och ansvarsförhållanden har skillnaderna mellan offentliga och privata arbetstagare successivt minskat. Av det traditionella ämbetsansvaret återstår ett begränsat straffrättsligt ansvar knutet till funktionen myndighetsutövning. En skärpning av tjänsteansvarsreglerna kan emellertid förutses. Även fastheten i det offentliga rekryterings- och lönesystemet är på väg att mjukas upp. Den ökade betoningen på skicklighetsfaktorn ger myndigheterna större frihet vid tjänstetillsättningarna. Skillnaderna mellan den privata och den offentliga sektorn är dock fortfarande markanta på detta område. Förfarandet vid tillsättning av statliga tjänster är reglerat av en mängd föreskrifter i LOA, AF och omplaceringskungörelsen; syftet är bl.a. att värna objektivitet och rättvisa (rättssäkerhet). På den kommunala sektorn finns vissa regler i kollektivavtalet AB 84. Efterkrigstidens reformer har sammanfattningsvis inneburit att privaträttsliga normer till stor del trängt undan den traditionella offentligrättsliga regleringen. Den offentliga anställningen karaktäriseras numera av en blandning av äldre offentligrättsliga tankegångar och privaträttsliga, från den privata arbetsmarknaden hämtade, synsätt.

I den huvudvariant av principen om den folkstyrda förvaltningen som vi kallat den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan betonas främst förvaltningens följsamhet gentemot regering och riksdag. Den offentliga förvaltningen bör fungera som ett aktivt och engagerat redskap för politikerna. En neutral lojalitet gentemot politikerna är inte tillräcklig. Vad som krävs är ett mer positivt engagemang för de politiska riktlinjerna och målsättningarna.

I den svenska förvaltningsdebatten är det främst hos företrädare för det socialdemokratiska partiet som sympatier funnits för denna förvaltningspolitiska princip. Hos partiet — och kanske främst hos Gustav Möller — har länge funnits en viss misstro mot de traditionstyngda ämbetsverken och deras juristutbildade, efter "formella" principer rekryterade tjänstemän.[332] Man har, skriver Bo Rothstein, varit medveten om svårigheterna att "genomföra radikala reformer med en för dessa likgiltig eller t.o.m. motsträvig ämbetsmannakår".[333] Vi har tidigare citerat partistyrelsens yttrande från 1948: "Även om både duglighet och lojalitet varit och alltjämt utgör ett markerat drag hos svenska tjänstemän, så kan dock den hittillsvarande rekryteringen medföra bristande förståelse för problemens praktiska, sociala och psykologiska innebörd." En breddning av den sociala rekryteringen har ur dessa synpunkter framstått som väsentlig.

Härvidlag har partiet främst förlitat sig på att de utbildningspolitiska reformerna på sikt skulle få positiva effekter. Vissa krav på direkt politisk rekrytering har också framförts, men dessa krav har aldrig varit särskilt starka eller omfattande. Inte heller torde de socialdemokratiska regeringarna i någon större utsträckning tagit politiska hänsyn vid rekryteringen av förvaltningens chefstjänstemän. Ur följsamhetssynpunkt har det kanske spelat större roll att åtskilliga chefstjänstemän hämtats från regeringskansliet.

Gustav Möllers strategi för välfärdspolitikens administrativa genomförande innehöll flera olika moment:

- Betoning på generella reformer.
- Utnyttjande av "lokala, folkligt etablerade organ"[334] för att administrera välfärdspolitiken. Fackföreningarnas arbetslöshetskassor fick t.ex. sköta den offentliga arbetslöshetsförsäkringen.
- Reducering av den juridiska apparatens makt. Regeringen (dvs. socialdepartementet) och inte domstolarna skulle vara sista besvärsinstans.
- Friare rekrytering av de offentliga tjänstemännen. Möller ville skjuta de formella, akademiska meriterna i bakgrunden och i stället rekrytera personer som var "genuint intresserade av reformområdet och ville uträtta något i reformintentionernas linje".[335] Till arbetsförmedlingarna och AMS "handplockades" t.ex. på 1950- och 1960-talen åtskilliga personer från fackföreningsrörelsen.[336]

Av data som tidigare presenterats förefaller det emellertid inte troligt att Möllers — för att använda Rothsteins ord — "antibyråkratiska rekryteringspolitik" fick något större genomslag. Rothsteins uppfattning är också att Möller, möjligen med undantag för Per Edvin Sköld, var ensam bland de socialdemokratiska ministrarna om en "genuint antibyråkratisk administrativ linje".[337]

Att doktrinen om den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan haft ringa effekt på statstjänstemännens attityder belyses också i Anders Mellbourns avhandling "Byråkratins ansikten" (1979). Genom intervjuer av över 300 högre statstjänstemän (alla statssekreterare och verkschefer och ett urval av högre tjänstemän från byråchefer och uppåt i departement, ämbetsverk och affärsverk) försökte Mellbourn kartlägga dessa högre tjänstemäns rolluppfattningar. Tre rolltyper preciserades: den *klassiska ämbetsmannarollen* (betoning på lagtrohet, självständighet, neutralitet, objektivitet), *expertrollen* (betoning på tekniskt kunnande och tekniska arbetsuppgifter) och den *politiska tjänstemannarollen* (betoning på aktivt politiskt-ideologiskt engagemang).[338] Den klassiska ämbetsmannarollen visade sig ha en "betydande livskraft".[339] Cirka 37 procent av de

intervjuade gav uttryck för denna rolluppfattning. Både expertrollen och politikerrollen visade sig däremot ganska ovanliga. Cirka 13 procent av de intervjuade klassificerades som experter och 10 procent gav uttryck åt en politisk rolluppfattning.[340] Mellbourn undersökte också dessa rolluppfattningars samband med variablerna ålder, socialt ursprung, utbildning och position (myndighetstyp och befattning).[341] Den politiska tjänstemannarollen återfanns t.ex. främst bland yngre tjänstemän från socialgrupp III med samhällsvetenskaplig utbildning. Expertrollen var relativt sett vanligast bland tjänstemän med naturvetenskaplig och militär utbildning. Den klassiska ämbetsmannarollen var vanligast bland äldre tjänstemän med juridisk utbildning. Men av siffrorna ovan framgår att en mycket stor grupp bland dessa högre tjänstemän inte kunde inrangeras i någon av dessa rolltyper. Den svenske "normalbyråkraten" ser sig snarast som "allmänadministratör som inte på något starkare sätt betonar uppgifternas speciella offentliga eller politiska karaktär".[342] Allmänadministratören "ser som sin uppgift att leda och fördela arbetet, att ha ansvar för att apparaten fungerar och inte minst för att kontakterna mellan hans underordnade är smidiga".[343]

# 4 Normgivning och normtillämpning

## 4.1 Statens samhällsstyrning: olika styrmedel

Staten försöker på olika sätt och med skilda syften och varierande ambitionsnivåer påverka eller "styra" medborgarnas beteenden. Med utgångspunkt från styrmedlets karaktär, dess sätt att påverka, är det numera vanligt, både i den vetenskapliga litteraturen[1] och i offentliga utredningar, att skilja mellan tre olika typer eller kategorier av styrmedel.

1 *Administrativa styrmedel* innebär att staten genom tvingande rättsregler påbjuder eller förbjuder ett visst beteende. Den som inte följer regeln drabbas — eller kan drabbas — av sanktioner beslutade av offentliga myndigheter (t.ex. straff utdömda av domstolarna).

2 *Ekonomiska styrmedel* innebär att staten genom skatter, avgifter, subventioner, bidrag etc. försöker få till stånd ett visst önskat beteende. Ett visst handlande försvåras eller stimuleras genom att den ekonomiska kostnaden höjs respektive sänks. Dessa styrmedel ger alltså ekonomiska incitament till ett visst beteende men tvingar i princip inte medborgaren att handla på ett visst sätt. En annan sak är att skatten (avgiften) kan sättas så hög att de flesta i praktiken blir tvungna att handla på det sätt som staten anser önskvärt. Detsamma kan gälla beträffande subventioner och bidrag.

3 *Informativa styrmedel* innebär försök till påverkan genom information (t.ex. socialstyrelsens information om tobaksrökningens skadlighet), rådgivning eller propaganda (t.ex. trafiksäkerhetsverkets propaganda för att fotgängarna skall bära reflexer). Gränserna mellan dessa olika typer av informativa styrmedel är flytande. Det utmärkande för dem alla är att de försöker påverka medborgarens handlande genom att öka hans kunskaper och/eller ändra hans värderingar. Det brukar tilläggas att all information rimligen inte bör betraktas som styrmedel. För att administrativa och ekonomiska styrmedel skall fungera krävs naturligtvis att medborgarna informeras om dem. Denna information *om* ett styrmedel

betraktas inte som ett styrmedel utan som en "aktivitet som är nödvändig för att styrmedlet... ska fungera".[2]

På termplanet finns varianter på denna typologi. I stället för "administrativa" styrmedel har t.ex. termen "tvingande" använts;[3] i stället för "informativa" styrmedel används också termerna "rådgivande"[4] och "propagerande".

I detta kapitel står statens styrning av samhället genom tvingande regler — statens "reglerande" verksamhet i ordets inskränkta mening — i förgrunden. Det torde också kunna påstås att denna styrform traditionellt ansetts vara den viktigaste. En stor del av denna samhällsreglering sker genom beslut av förvaltningsmyndigheterna. Myndigheternas rådgivande verksamhet kommer emellertid också att beröras. I de "regler" som beslutas av myndigheterna ingår även icke-bindande råd. Gränsen mellan myndigheternas bindande och icke-bindande regler är för övrigt ofta oklar.

## 4.2 Normgivningsmakten

Normgivningsmakten,[5] dvs. befogenheten att besluta om föreskrifter (rättsregler), regleras i regeringsformen, främst i kapitel 8. Med *föreskrifter* avses i regeringsformen regler som i allmänhet är bindande för myndigheter och enskilda.[6] De anger vad myndigheter och enskilda skall iaktta och vad följden blir om bestämmelserna inte åtlyds. Utmärkande för föreskrifter är också att de har en generell utformning. De avser situationer av visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller riktar sig till en "i allmänna termer bestämd krets av personer".[7] En vanlig beteckning på föreskrifter av detta slag är *författning.* I kungörandelagen,[8] som innehåller vissa grundläggande regler om hur författningar skall kungöras, definieras begreppet författning som "lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen" (1 §).

Regeringsformen fördelar föreskriftsmakten mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter/kommuner på i korthet följande sätt:

*Riksdagens lagstiftningsmakt*

*Riksdagen* har ensam hand om *lagstiftningsmakten* (RF 1 kap. 4 §). I 1809 års regeringsform var däremot befogenheten att besluta om lagar fördelad mellan kung och riksdag. Vissa lagar skulle stiftas samfällt av kungen och riksdagen, andra — främst på de ekonomiska och administrativa områdena — av kungen ensam, skattelagarna av riksdagen ensam. I 1974 års regeringsform uppräknas olika ämnesområden inom vilka normgivningen i huvudsak måste ske genom av riksdagen beslutade lagar. Detta område kallas ofta för det *primära lagområdet.* Till detta hör — för att ta några exempel — den civilrättsliga normgivningen, som reglerar förhål-

landet mellan medborgarna (RF 8 kap. 2 §), betungande offentligrättsliga föreskrifter (t.ex. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott och om skatt till staten) (8 kap. 3 §) och föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen (8 kap. 5 §).

*Regeringens förordningsmakt*

Men också *regeringen* har en omfattande föreskriftsmakt. De föreskrifter som beslutas av regeringen har beteckningen *förordning.* Inom stora delar av det primära lagområdet kan regeringen efter bemyndigande av riksdagen meddela föreskrifter (8 kap. 7-10 §§). De lagar som riksdagen antar innehåller ofta bemyndiganden av detta slag. Den del av det primära lagområdet inom vilken delegation av normgivningskompetens till regeringen kan förekomma brukar kallas det *delegeringsbara* eller *fakultativa* lagområdet. Den del inom vilken delegation inte är möjlig kallas det *obligatoriska lagområdet.* Till det delegeringsbara området hör t.ex. föreskrifter om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa och om kommunikationer, näringsverksamhet, natur- och miljövård, trafik, undervisning och utbildning (8 kap. 7 §). Skatteföreskrifter ligger dock utanför (8 kap. 7 §) liksom flertalet föreskrifter som innebär begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (2 kap. 12 och 20 §§ och 8 kap. 1 §).

Men regeringen har dessutom en omfattande normgivningskompetens som grundas direkt på regeringsformen. I detta fall krävs alltså inget bemyndigande från riksdagens sida. I regeringsformen 8 kap. 13 § sägs att regeringen genom förordning kan besluta dels föreskrifter om lagars verkställighet, dels föreskrifter "som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen" (*regeringens primärområde,* den s.k. restkompetensen). Genom *verkställighetsföreskrifter* kan regeringen komplettera alla slag av lagar, även lagar inom det obligatoriska lagområdet. De innehåller i regel tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss begränsad utsträckning kan de emellertid också i materiellt avseende komplettera lagarna. Något "väsentligt nytt" får dock inte tillföras.[9] Till *restkompetensen* hör främst den administrativa normgivningen (föreskrifter om statliga myndigheters organisation, arbetsuppgifter och verksamhetsformer) men också — för att ta några exempel — statsbidragsförfattningar och föreskrifter om avgifter till staten som inte kan betraktas som betungande (tvingande), exempelvis taxor för affärsverken.

Det bör tilläggas att regeringens normgivningsmakt inte alltid är skyddad mot intrång från riksdagens sida. Enligt regeringsformen (8 kap. 14 §) utgör behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte något hinder för riksdagen att lagstifta i samma ämne. Detta har också i praktiken utnyttjats t.ex. beträffande förvaltningsförfarandet och viktigare sociala förmåner.[10]

De författningar som beslutas av regeringen har alltså numera — efter den nya regeringsformens ikraftträdande 1975 — beteckningen förord-

ning. Ibland förekommer kombinerade beteckningar av typen "förordningen med instruktion för . . . ". Tidigare användes beteckningen förordning för olika typer av författningar.[11] Skatteförfattningarna, som beslutades av riksdagen ensam, hade den beteckningen liksom vissa författningar som beslutades samfällt av kungen (regeringen) och riksdagen och åtskilliga som beslutades av kungen (regeringen) ensam efter yttrande från riksdagens sida. Mellan åren 1969 och 1975 användes termen i Svensk författningssamling enbart för författningar beslutade av riksdagen ensam. Termen fick alltså en helt ny innebörd genom den nya regeringsformen. På den gamla regeringsformens tid användes en rad olika beteckningar på de författningar som låg inom kungens (regeringens) normgivningsområde: förordning (före 1969), kungörelse, stadga, instruktion, reglemente m.fl. Flera av dessa äldre författningar är fortfarande i kraft; många har också kvar den gamla benämningen.

*Myndigheternas normgivningsmakt*

Även *förvaltningsmyndigheternas* normgivning är omfattande. Förvaltningsmyndigheternas primära uppgift kan visserligen sägas vara att verkställa (tillämpa) beslut som fattas av riksdagen och regeringen. Dessa beslut uttrycks i regel i form av lagar och förordningar. Dessa har under senare år alltmer utformats som allmänt hållna ramförfattningar, samtidigt som den konkreta verkställigheten, den "löpande förvaltningen", förskjutits nedåt i förvaltningshierarkin: till kommuner och regionala och lokala statliga förvaltningsorgan. De centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter har därigenom i ökad utsträckning inriktats på normgivning, tillsyn, samordning och forsknings- och utredningsverksamhet. Gränsen mellan departementens och ämbetsverkens uppgifter har uttunnats. Ämbetsverken fungerar i ökad utsträckning — liksom departementen — som "stabsorgan" åt regeringen. Kontakterna — främst de informella — mellan departement och verk är också omfattande.[12] Inom det delegeringsbara lagområdet kan riksdagen när den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne också medge att regeringen i sin tur "överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet" (RF 8 kap. 11 §). Denna överlåtelse brukar kallas *subdelegation.* Riksdagen överlämnar i regel åt regeringen att bestämma till vilken myndighet subdelegation skall ske, men det förekommer undantagsvis att riksdagen direkt pekar ut denna. Möjligheter till subdelegation har utnyttjats i stor utsträckning. "På denna väg har både centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser utrustats med normgivningsmakt på en rad områden. Även subdelegation till kommuner har beslutats i viss ordning, t.ex. i fråga om lokala ordningsstadgar, brandordningar, renhållningsordningar, hälsoskyddsföreskrifter och lokala trafikföreskrifter."[13] Enligt lagmotiven skall regeringen vid subdelegation i allmänhet bara överlämna en del av sin erhållna normgivningskompetens.[14] En förvaltningsmyndighet skall alltså normalt bara få i uppdrag att med

detaljföreskrifter fylla ut vad regeringen förordningsvägen föreskrivit. Det förekommer emellertid att regeringen helt avstår från att meddela egna föreskrifter och vidaredelegerar hela den normgivningskompetens den erhållit av riksdagen.[15]

Men dessutom har regeringen full frihet att till "underordnad myndighet" delegera sin normgivningskompetens beträffande verkställighetsföreskrifter och föreskrifter inom restkompetensen (RF 8 kap. 13 §). I detta fall krävs alltså inget bemyndigande från riksdagens sida. Uttrycket "underordnad myndighet" omfattar både förvaltningsmyndigheter och domstolar, däremot inte kommuner eller kommunala myndigheter och givetvis inte heller de myndigheter som lyder under riksdagen. Också beträffande denna delegation har det i förarbetena till regeringsformen förutsatts att regeringen i allmänhet bara skall överlåta en del av sin föreskriftsmakt till de underordnade myndigheterna. Delegationen av verkställighetsföreskrifter är emellertid ibland mycket omfattande; i vissa fall är den närmast total. Inom skattelagstiftningens område har t.ex. riksskatteverket fått vidsträckta bemyndiganden. Bemyndigandena gäller inte bara administrativa föreskrifter utan i viss utsträckning också föreskrifter med materiellt innehåll.[16]

Bindande *föreskrifter* kan alltså beslutas av förvaltningsmyndigheterna bara efter uttryckligt bemyndigande av regeringen; regeringsbemyndigandet — som ges i förordning — måste dessutom i många fall ha stöd av ett bemyndigande från riksdagen. *Allmänna råd* kan myndigheterna däremot utfärda utan stöd av något bemyndigande. De kan rikta sig både till enskilda medborgare och till underordnade myndigheter. Socialstyrelsens "allmänna råd" riktar sig t.ex. i första hand till kommunernas socialnämnder. Allmänna råd föreligger i stor mängd. I åtskilliga verksinstruktioner har regeringen också gett myndigheter i uppdrag att meddela råd inom deras verksamhetsområden. Myndigheterna har även sedan gammalt meddelat *anvisningar.* Den termen har tidigare ofta använts som beteckning på bindande föreskrifter, men under senare år har syftet med en anvisning i regel varit att främja en enhetlig tillämpning av en författning eller bidra till att praxis utvecklas i en viss riktning. Anvisningar av detta slag har formellt inte varit bindande för myndigheterna — även om de kanske ofta uppfattats så[17] — men har förmodligen haft stor betydelse för rättsutvecklingen. Dessa anvisningar torde myndigheterna också kunna meddela utan uttryckligt regeringsbemyndigande.[18] Som nedan framgår skall myndigheterna numera i regel undvika den mångtydiga termen anvisning.

Som sammanfattande term för myndigheternas "föreskrifter, anvisningar och allmänna råd" används ofta termen "regler". När man t.ex. talar om myndigheternas "regelgivning" inkluderas alltså — åtminstone i allmänhet — även meddelande av råd och rekommenderande anvisningar. Råd och anvisningar faller däremot utanför författningsbegreppet.

## 4.3 Kungörande av författningar

Regler om hur författningar skall kungöras finns i regeringsformen, kungörandelagen[19] och den författningssamlingsförordning[20] som kompletterar lagen.[21] Regeringsformen skiljer mellan utfärdande och kungörande av författningar. Med *utfärdande* (promulgation) avses det regeringsbeslut varigenom författningen får sin slutliga utformning. Med *kungörande* menas att den beslutade författningen publiceras eller på annat sätt görs känd. I regeringsformen (8 kap. 19 §) föreskrivs att lagar "skall kungöras så snart det kan ske". Samma regel gäller också för regeringens förordningar "om annat ej föreskrivs i lag". Enligt kungörandebestämmelserna skall författningar i regel publiceras i en författningssamling. Förr i tiden användes andra metoder för att informera allmänheten om nya författningsbestämmelser, t.ex. uppläsning på tingen och i kyrkorna. Uppläsning på tingen upphörde i mitten av 1800-talet; kyrkoläsning fortsatte däremot under hela 1800-talet. Kyrkoläsning innebar att prästen från predikstolen läste upp vissa av de utfärdade författningarna.

Den viktigaste av författningssamlingarna är *Svensk författningssamling* (SFS) som utkommit sedan 1825. Den utges genom regeringens försorg. Utgivare är rättschefen i statsrådsberedningen (författningssamlingsförordningen 3 §). I SFS publiceras dels alla lagar, dels flertalet regeringsförordningar. Vissa av förordningarna publiceras emellertid i andra författningssamlingar (t.ex. de centrala myndigheternas) eller andra publikationer. När så sker skall en notis om detta införas i SFS (förordningen 5 §). Enstaka förordningar är sekretessbelagda och får då inte alls kungöras (kungörandelagen 2 §). SFS innehåller också enstaka författningar beslutade av de centrala myndigheterna, t.ex. om de bedöms vara av mer allmänt intresse.

SFS utkommer löpande, normalt med ett häfte varje vecka, men samlas i en inbunden upplaga kalenderårsvis (kungörandelagen 4, 6 §§). Varje författning i SFS har ett löpande nummer; kungörandelagen har t.ex. beteckningen SFS 1976:633. Den publicerades alltså i Svensk författningssamling år 1976 som författning nummer 633. För att få fram den aktuella lydelsen av kungörandelagen måste man emellertid studera även senare årgångar av SFS. När en lag eller förordning ändras publiceras också ändringen i SFS. En lag får enligt regeringsformen (8 kap. 17 §) inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag ("den formella lagkraftens princip"). I SFS 1982:1254 finns en "lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar". Genom denna lag fick fyra av kungörandelagens paragrafer ny lydelse från och med den 1 januari 1983. Eftersom ändringarna var relativt omfattande publicerades i SFS lagen i sin helhet med ändringarna införda. Enligt författningssamlingsförordningen (21 §) bör en författning införas i sin helhet (tryckas om) när den kan bli svåröverskådlig på grund av ändring-

ar. Vid smärre ändringar av en författning publiceras emellertid normalt bara själva ändringen i SFS. Så var t.ex. fallet med den ändring av kungörandelagens första paragraf som skedde den 1 juli 1984. Det är därför ofta ett tidsödande pussel att med hjälp av SFS få fram den aktuella lydelsen av en författning. Flertalet författningar i SFS innehåller i själva verket bara större eller mindre ändringar av redan existerande lagar eller förordningar.

Men författningar publiceras inte bara i Svensk författningssamling. Ett 40-tal centrala myndigheter ger ut egna författningssamlingar. För varje län finns en författningssamling som ges ut genom länsstyrelsens försorg och i vilken de regionala och lokala statliga myndigheterna publicerar sina författningar. För riksdagen och dess myndigheter och för svenska kyrkan finns också särskilda författningssamlingar. Sammanlagt finns ett 70-tal olika författningssamlingar.

Vilka centrala myndigheter som skall utge författningssamling anges i en bilaga till författningssamlingsförordningen. Av bilagan framgår också att vissa författningssamlingar utnyttjas gemensamt av flera myndigheter. Universitets- och högskoleämbetets författningssamling (UHÄ-FS) utnyttjas t.ex. också av de statliga forskningsråden, styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet, statens veterinärmedicinska anstalt samt utrustningsnämnden för universitet och högskolor.

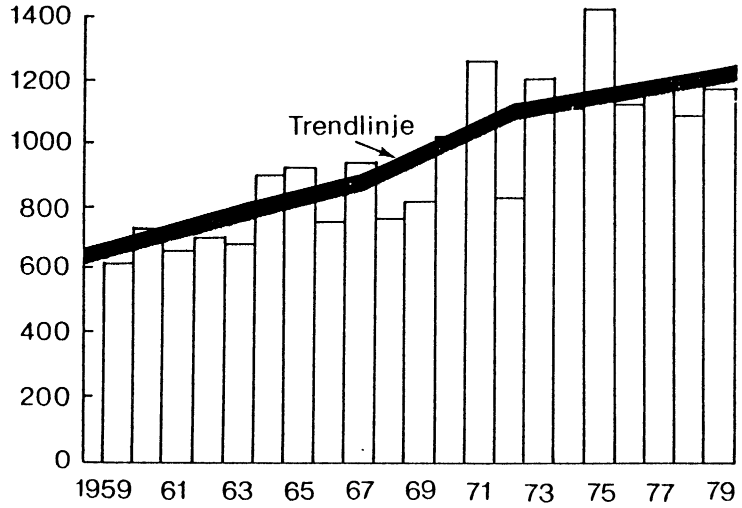
Myndigheternas författningssamlingar är av högst varierande storlek. Till de mer omfattande hör riksskatteverkets författningssamling som är uppdelad på sex olika serier och arbetarskyddsstyrelsens som innehåller ett stort antal föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av arbetsmiljölagen.[22]

## 4.4 "Regelfloran"

Den moderna staten karakteriseras ofta som en välfärds- och regleringsstat. Några — delvis osäkra — statistiska uppgifter om normgivningens tillväxt kan ges. År 1900 skulle enligt förvaltningsutredningens grova beräkningar antalet författningar beslutade av riksdagen och/eller regeringen ha uppgått till ungefär 1 650. Sedan början av 1970-talet finns ett ständigt aktuellt register över gällande författningar (lagar och förordningar) utgivna i SFS. År 1973 var antalet cirka 3 500; 1981 hade siffran stigit till omkring 3 800.[23] Antalet har alltså mer än fördubblats sedan början av seklet. Bestämmelsernas omfång (i antal paragrafer eller sidor) torde ha ökat än kraftigare.

Uppgifter finns också om hur många författningar som varje år publiceras i SFS. Utvecklingen under perioden 1959-1979 framgår av figur 4.1. Tillväxten är som synes påfallande. I början av 1960-talet publicerades varje år mellan 600-700 författningar i SFS. I slutet av 1970-talet var siffran 1 200. Dessa uppgifter kräver emellertid några kommentarer. Som

**Figur 4.1 Antal lagar och förordningar publicerade i SFS**[24]




tidigare påpekats innebär flertalet av de författningar som publiceras i SFS bara större eller mindre ändringar av redan gällande författningar. Vissa anger också bara när en annan författning skall träda i kraft eller upphöra att gälla eller föreskriver förlängd giltighet för en tidigare författning. Antalet helt nya lagar eller förordningar i SFS är alltså betydligt lägre än siffrorna i figuren. Detta antal har också — som framgår av tabell 4.1 — varit relativt stabilt under senare år:[25]

**Tabell 4.1 Antal författningar publicerade i SFS**

| År | Samtliga författningar publicerade i SFS | Helt nya författningar | Helt nya lagar |
|---|---|---|---|
| 1970 | 1 035 | 274 | 57 |
| 1971 | 1 275 | 277 | 44 |
| 1972 | 839 | 196 | 37 |
| 1973 | 1 218 | 291 | 59 |
| 1974 | 1 111 | 267 | 62 |
| 1975 | 1 430 | 280 | 60 |
| 1976 | 1 141 | 260 | 49 |
| 1977 | 1 195 | 235 | 38 |
| 1978 | 1 001 | 230 | 43 |
| 1979 | 1 212 | 286 | 53 |
| 1980 | 1 143 | 221 | 38 |
| 1981 | 1 374 | 250 | 46 |
| 1982 | 1 288 | 281 | 63 |
| 1983 | 1 127 | 204 | 43 |

Den största expansionen av normgivningen har emellertid — enligt en vanlig uppfattning[26] — ägt rum på myndighetsnivån. Några samlade statistiska uppgifter om hur denna normgivning utvecklats över tiden finns tyvärr inte. Enligt en någorlunda färsk uppgift, som emellertid inte omfattar alla myndigheter, ger myndigheterna varje år ut ungefär 3 500 författningar omfattande över 9 000 trycksidor.[27] Myndigheterna beslutar alltså enligt dessa uppgifter varje år tre gånger så många författningar som riksdagen och regeringen tillsammans. Exempel på myndigheter med omfattande regelproduktion är skolöverstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, bostadsstyrelsen, livsmedelsverket, naturvårdsverket, planverket, riksskatteverket, socialstyrelsen och trafiksäkerhetsverket.[28] Men också beträffande myndigheternas normproduktion gäller att flertalet utgivna regler bara innebär större eller mindre ändringar av redan existerande. I vår verksenkät 1985 ingick några frågor om myndigheternas regelgivning. Av de föreskrifter som dessa verk utgav under år 1984 var 22 procent helt nya.[29] Av de allmänna råden var andelen helt nya cirka 47 procent.

Den omfattande statliga regelproduktionen har under senare år utsatts för stark kritik från både socialdemokratiskt och borgerligt håll. Kritiken har främst riktats mot den ofta mycket detaljerade regelflora som emanerar från myndigheterna. Avreglering och regelförenkling har — åtminstone i princip — blivit av praktiskt taget alla omhuldade målsättningar. I en socialdemokratisk proposition våren 1984 om "förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd" finns en illustrativ uppräkning av de problem som numera allmänt förknippas med myndigheternas regelgivning:

- På vissa områden är reglerna så många och så svåröverskådliga att det ibland är svårt t.o.m. för regelproducenterna själva att hålla reda på dem.
- Reglerna är ofta både komplicerade och svårtolkade. Det är många gånger oklart om en regel, t.ex. en "anvisning", är bindande eller bara rekommenderande eller exemplifierande. Det framgår inte heller alltid klart av författningssamlingarna vad som är en myndighets egna regler och vad som är referat av lagförarbeten, kommentarer och liknande.
- Den språkliga utformningen av reglerna är ofta otillfredsställande: ålderdomliga och svårbegripliga formuleringar försvårar läsningen för både myndigheter och enskilda.
- Regeringen har stora svårigheter att överblicka och kontrollera myndigheternas regelgivning. "Något effektivt medel för kontroll av att verksamheten håller sig inom givna bemyndiganden finns knappast, i vart fall inte på alla områden."
- Alltför detaljerade regler kan på vissa områden "hämma den tekniska utvecklingen" och medföra svårigheter att anpassa verksamheten till "lokala behov och förutsättningar".

- Ju mer detaljerade reglerna är desto oftare måste de ändras. Täta ändringar gör det svårt för de berörda att hålla sig informerade om vilka regler som verkligen gäller. Gamla regler upphävs inte heller alltid när nya i samma ämne meddelas.
- Regelgivningen är i sig kostnadskrävande men medför också ibland ökade kostnader för kommuner, företag och enskilda.
- I takt med att regelgivningen splittras på fler händer "vinner sektorstänkande terräng på bekostnad av helhetssynen".[30]

Men alla dessa kritiska synpunkter skall självfallet inte tolkas så att regeringen anser all rättslig reglering vara av ondo. Regelgivningen är, betonas det i propositionen, "ett viktigt medel för förändring och förnyelse av samhället". Även myndigheternas regler har i flera avseenden positiva effekter. "Reglerna tjänar bl.a. rättssäkerheten genom att de ökar förutsebarheten och underlättar både enskildas och myndigheters ställningstaganden i olika frågor. Att ett centralt verk har meddelat föreskrifter på ett visst område kan t.ex. medföra att ett stort antal tjänstemän vid lokala myndigheter runt om i landet får klarare besked om hur de skall tolka den lag eller förordning som föreskrifterna fyller ut. Samtidigt kan föreskrifterna bidra till att praxis blir enhetlig, till att allmänheten får klara och snabba besked om vad som gäller och till att onödiga överklaganden undviks."[31] Men regelgivningen har, enligt den gängse synen, blivit för omfattande, detaljerad och svåröverskådlig. Målet är att få "färre, enklare och billigare regler" för att citera justitieminister Wickbom.[32]

## 4.5 Färre och enklare regler

Alltsedan början av 1970-talet har också ett omfattande arbete bedrivits för att begränsa de statliga myndigheternas regelgivning och göra reglerna enklare och klarare. Denna strävan är ingenting unikt för Sverige utan återfinns i alla industrialiserade västländer.[33] I USA är t.ex. "deregulation" en hörnsten i president Reagans ekonomiska program. Stort intresse har i Sverige ägnats den regelgivning som riktar sig mot kommuner och landstingskommuner. Under senare år har även myndigheternas reglering av näringslivet kommit i blickpunkten. Ett primärt syfte med regelförenklingsarbetet har varit att minska den normgivning som lett till ökade kostnader för kommuner och företag. I direktiven för den 1983 tillsatta stat- kommunberedningen sägs t.ex.:

> "Det är angeläget att de kostnadsdrivande aspekterna på den statliga regleringen ägnas stor uppmärksamhet. Det är också viktigt att ta till vara de effektiviseringar som kan uppnås genom en förstärkt samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet liksom inom den kommunala sektorn.

> Jag förslår att en särskild beredning tillsätts för att överväga dessa frågor. Syftet med översynsarbetet bör främst vara att föreslå förändringar i det statliga regelsystemet som leder till effektivitetshöjningar och kostnadsreduceringar i den kommunala verksamheten."[34]

Riksrevisionsverket har beräknat, att kostnaderna för att utarbeta och följa upp regler vid 30 av de viktigaste regelproducerande myndigheterna uppgick till cirka 580 miljoner kronor budgetåret 1974/75 och till cirka 1 210 miljoner budgetåret 1979/80. Långt större är givetvis de kostnader som kommuner, företag och enskilda åsamkas för att anpassa sig till dessa regler. Enligt en omdiskuterad amerikansk undersökning av den federala regelgivningen skulle myndigheternas kostnader bara utgöra fem procent av de totala kostnaderna.[35]

Men avreglering har också betraktats som ett viktigt inslag i eller förutsättning för andra eftersträvade mål som avbyråkratisering, decentralisering, ökad kommunal självstyrelse, ökat medborgardeltagande och förbättrad service till kommuner, företag och enskilda. Med färre och enklare regler kan "krånglet" minska, verksamheten mer flexibelt anpassas till olika gruppers och individers behov, utrymmet för lokal anpassning öka, resurserna utnyttjas friare och effektivare och motivationen och arbetsglädjen hos de anställda stärkas. I mer högtidliga ordalag ses — även på socialdemokratiskt håll — avreglering som ett medel att vidga individernas frihet.[36]

Även om en stor del av avreglerings- och regelförenklingsarbetet varit specialinriktat mot den kommunala sektorn och näringslivet har dock vissa åtgärder haft en mer generell inriktning.

### *4.5.1 Vissa generella åtgärder*

År 1970 utfärdades den s.k. *begränsningskungörelsen*,[37] som innehåller vissa begränsningar i myndigheternas rätt att meddela kostnadshöjande föreskrifter, anvisningar och råd.[38] I de överläggningar som under året fördes mellan finansdepartementet och kommunförbunden om uppbromsning av de kommunala skattehöjningarna krävde dessa som motprestation att de statliga myndigheternas regelgivning inte skulle leda till ökade kostnader för kommunerna. Kungörelsen gavs emellertid en mer generell utformning. Den är alltså inte speciellt inriktad mot den kommunala verksamheten. Enligt kungörelsens nuvarande lydelse — den har skärpts vid ett par tillfällen — får en statlig myndighet inte utan regeringens godkännande meddela nya eller ändrade regler som "kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den av föreskrifterna berörda verksamheten" (1 §). Till grund för myndighetens be-

dömning av frågan om en ändrad eller ny regel skall underställas regeringen för godkännande skall ligga en utredning om förslagets "kostnadsmässiga konsekvenser". Myndigheten skall vidare "höra företrädare för dem som kan förutses slutligt få bära ökade kostnader för ändrad standard eller ändrade normer" (1 §). Gäller förslaget kommunal eller landstingskommunal verksamhet skall samråd ske med stat-kommunberedningen. Enligt kungörelsen skall myndigheterna också bedriva sin tillsyns- och inspektionsverksamhet på så sätt att kostnadshöjande effekter begränsas; detsamma gäller när myndigheterna utarbetar information i form av "riktlinjer, rekommendationer eller liknande" (1a §). Riksrevisionsverket (RRV) ges slutligen i uppdrag att följa myndigheternas regelgivning och bedöma dess kostnadsmässiga konsekvenser (2 §).

Kungörelsens påbud om underställning av nya kostnadshöjande regler gäller emellertid inte undantagslöst. Regeringen kan t.ex. meddela undantag för "visst verksamhetsområde" (1 §). Detta har gjorts beträffande arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter på arbetsmiljöområdet.[39]

Det är högst tveksamt om begränsningskungörelsen haft några påtagliga effekter. Av bl.a. riksrevisionsverkets studier framgår att många myndigheter dåligt efterlevt kungörelsens föreskrifter.[40] Bara ett fåtal förslag till nya eller förändrade regler har underställts regeringen för prövning. Under perioden 1975 till oktober 1983 var antalet underställda normförslag 17. I 11 av dessa fall fick myndigheterna tillstånd att meddela den föreslagna regleringen utan ändringar. Bara i ett fall underkändes myndighetens förslag helt. Att så få normförslag underställts regeringen beror bl.a. på att myndigheterna i stor utsträckning underlåtit att beräkna de kostnadsmässiga effekterna av sina regler. Om en myndighet inte gör någon sådan beräkning kan den ju egentligen inte ta ställning till om det utarbetade normförslaget skall underställas regeringen eller inte. I realiteten blir konsekvensen att underställning inte görs. De kostnadsredovisningar som lämnats har dessutom ofta inneburit varianter av temat "endast marginella kostnadsökningar".[41]

En annan generell metod som använts för att begränsa de kostnadshöjande effekterna av myndigheternas normgivning är de krav regeringen under ett antal år ställt på att myndigheterna i sina årliga *anslagsframställningar* skall redovisa nya eller planerade normer och deras kostnadseffekter. Kravet ställdes första gången i 1975 års petitaanvisningar och har funnits i anvisningarna för alla budgetår fram till och med budgetåret 1984/85. I anvisningarna för anslagsframställningarna avseende budgetåret 1985/86 har emellertid kravet borttagits. Riksrevisionsverket har vid flera tillfällen undersökt hur myndigheterna följt dessa direktiv. Resultaten har varit nedslående. Av anslagsframställningarna för budgetåret 1983/84 var det t.ex. bara 17 som innehöll redovisning av planerade normer. Försök till kvantitativa bedömningar av de planerade reglernas kostnadsmässiga konsekvenser förekom endast i några enstaka fall. Det

begränsade värdet av dessa redovisningar har alltså lett till att redovisningskravet numera avskaffats.[42]

Ett mer konkret avregleringsprogram presenterades i den proposition om "åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m." som folkpartiregeringen Ullsten lade fram våren 1979. I propositionen redovisades 172 åtgärder som syftade till att minska krånglet och "byråkratin". Sammanlagt 22 av dessa förslag underställdes riksdagen för prövning. Återstoden utgjordes av "åtgärder som regeringen eller myndigheterna nyligen genomfört, f.n. genomför eller inom kort avser att genomföra samt av åtgärder som f.n. förbereds av offentliga utredningar".[43] I paketet ingick 82 åtgärder som i huvudsak innebar förenklingar av "lagar, regler och bestämmelser"; 13 av åtgärderna innebar minskad kontroll och styrning av kommunerna.[44] Bland förslagen ingick bl.a. slopandet av byggnadslovsplikten för mindre uthus (högst 10 kvadratmeter, s.k. "friggebodar" efter dåvarande bostadsministern Birgit Friggebo).[45]

Mer generella metoder för att öka regeringens kontroll över myndigheternas normgivning återfinns i den socialdemokratiska proposition som avlämnades våren 1984 om "förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd".[46] Propositionen — som godkändes av riksdagen — aviserade en rad åtgärder för att begränsa och förenkla regelbeståndet. Den har senare följts upp med bl.a. vissa ändringar i författningssamlingsförordningen.[47] Innehållet i regeringens åtgärdspaket var i korthet följande:

- Regeringen skall vara återhållsam med *nya bemyndiganden* åt myndigheterna att besluta om föreskrifter. Även särskilda uppdrag att besluta om allmänna råd bör ges först efter noggrant övervägande av behovet. Nya uppdrag eller bemyndiganden att besluta om regler med beteckningen anvisningar bör inte längre ges.
- Departementen skall också göra en översyn och omprövning av *befintliga bemyndiganden och uppdrag*. Omprövningen skall ske successivt t.ex. i samband med annat lagstiftningsarbete eller i form av särskilda projekt. Även departementens tillsyn över myndigheternas regelgivning skall förbättras.
- Klarare gräns skall dras mellan bindande och icke-bindande regler. Begreppet *författning* reserveras för bindande regler (lagar, förordningar och andra bindande föreskrifter). Myndigheternas "*anvisningar*" som syftar till att främja en enhetlig rättstillämpning eller lämplig praxis faller utanför begreppet. Konsekvensen blir bl.a. att kungörandelagens bestämmelser om kungörande av författningar inte blir tillämpliga på dessa anvisningar. De behöver alltså inte kungöras i myndigheternas författningssamlingar. Detsamma gäller de "allmänna råd" som meddelas av myndigheterna.

- Termen *anvisning* skall alltså inte längre få användas av myndigheterna som beteckning på bindande regler. Även som beteckning på icke-bindande regler bör termen på grund av sin mångtydighet undvikas särskilt som beteckning på regler som riktar sig till allmänheten eller kommunerna. I myndigheternas författningssamlingar skall termen vara borta senast den 1 juli 1986.[48]
- I ingressen till en föreskrift skall myndigheten hänvisa till det regeringsbemyndigande som utnyttjas (förordningen 18b §).
- Varje myndighet skall från och med den 1 juli 1986 fortlöpande föra en förteckning över sina föreskrifter och allmänna råd. Dessa förteckningar skall tillhandahållas allmänheten. De skall också varje år överlämnas till regeringen i samband med myndigheternas anslagsframställningar. Föreskrifter och råd som inte tas upp i förteckningarna upphör automatiskt att gälla (en s.k. "stupstocksbestämmelse") (förordningen 18c § jämförd med övergångsbestämmelserna p.3).
- Författningssamlingarna skall i ökad utsträckning reserveras för myndigheternas egna regler. Material av annat slag (referat av författningstexter, uttalanden i förarbeten m.m.) bör inte längre förekomma "i vidare mån än vad som behövs för att reglerna skall bli fullt begripliga".[49]

Tanken är alltså bl.a. att myndigheterna i fortsättningen klart skall skilja mellan sina bindande föreskrifter och sina icke bindande allmänna råd. Skillnaden mellan dessa typer av regler är dock ofta flytande. Konsumentverkets "riktlinjer" och bankinspektionens s.k. etikmeddelanden torde — för att ta några exempel — ofta uppfattas som bindande även om de formellt inte är det. I en artikel om näringslivets normer nämns flera olika skäl till att företagen normalt följer dessa råd i kanske lika stor utsträckning som bindande föreskrifter:

> "För det första torde företagen ofta inte vara medvetna om distinktionen mellan sådana av myndighet utfärdade regler som är juridiskt bindande och som inte är det. För det andra måste företagen räkna med att myndigheternas handläggande tjänstemän normalt även lägger de icke bindande reglerna till grund för sitt handlande. För det tredje kan underlåtenhet från företags sida att följa icke bindande regler tänkas föranleda olika slag av negativa reaktioner från myndighetens sida. För det fjärde gäller för vissa av de icke bindande reglerna att näringslivsmedverkan vid reglernas tillkomst har givit dessa en särskild status . . . "[50]

Departementens påbörjade översyn av befintliga regeringsbemyndiganden för myndigheterna att besluta föreskrifter m.m. har bl.a. lett till att regeringen hösten 1984 upphävde ett stort antal bemyndiganden och föreskrifter på det statliga arbetsgivarområdet. Samtidigt beslutade rege-

ringen ett antal förordningar som innebar att vissa regler på personalområdet upphörde att gälla vid utgången av september 1985 om de inte dessförinnan förnyats. I regeringens förordningsmotiv kallas denna typ av förordning för "solnedgångsförordningar".[51] "På så sätt initieras", skriver regeringen i förordningsmotiven, "en allmän omprövning av verkställighetsreglerna på området. Myndigheterna har sålunda möjlighet att fram t.o.m. september 1985 i vanlig ordning utfärda sådana nya regler i ifrågavarande ämnen som de finner nödvändiga ... I de fall där myndigheterna kommer fram till att nya regler behövs i någon fråga bör de självfallet använda tillfället att ta till vara alla möjligheter till förenklingar och förtydliganden av reglernas innehåll och form."[52] Arbetet har lett till att huvudparten av myndighetsreglerna på det statliga arbetsgivarområdet upphört att gälla den 1 oktober 1985.[53] Motsvarande översyner görs för närvarande också på andra områden.[54]

### *4.5.2 Minskad detaljreglering av kommunerna*

I kapitel 2 har i korthet beskrivits hur den statliga detaljregleringen och detaljkontrollen av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet i åtminstone vissa avseenden kraftigt minskat under den senaste tioårsperioden.[55] I 1977 års kommunallag gavs kommuner och landstingskommuner ökad frihet att organisera sin verksamhet. Antalet underställningspliktiga beslut har minskat. Det generella skatteutjämningssystemet har byggts ut och antalet statsbidrag har reducerats; reglerna för de specialdestinerade bidragen är också på väg att förenklas. Den statliga målsättningen framgår klart av den föreskrift som 1981 intogs i allmänna verksstadgan: "Decentralisering av verksamhet till regionala och lokala statliga och andra organ skall främjas. En minskad detaljkontroll av kommuner och landstingskommuner skall eftersträvas" (4 §). Samtliga statliga kommittéer har vidare fått direktiv om att deras utredningsarbete skall inriktas på minskad statlig tillsyn och kontroll av den kommunala verksamheten. En särskild utredning, *statskontrollkommittén*, tillsattes 1977 med uppgift att utreda frågan om minskad statskontroll. I fyra delbetänkanden och ett slutbetänkande, Ökad kommunal självstyrelse (SOU 1980:10), presenterades många förslag om minskad underställningsskyldighet, begränsning av den statliga tillsynen och förenklad statsbidragsgivning. Flera av dessa har genomförts. Kommitténs arbete har senare fullföljts av särskilda till regeringskansliet knutna arbetsgrupper. År 1980 tillsattes den s.k. *stat-kommungruppen* som 1983 efterträddes av den nu verksamma *stat-kommunberedningen*. I beredningen ingår tre statssekreterare, budgetchefen i finansdepartementet och förbundsdirektörerna i de båda kommunförbunden.[56] Till beredningen är också knuten en referensgrupp av politiker. Beredningens sekretariat är förlagt till civildepartementet. Statssekreteraren i civildepartementet är beredning-

ens ordförande. Beredningen har enligt direktiven bl.a. till uppgift att fullfölja den översyn av de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet gentemot kommuner och landstingskommuner som påbörjades av stat-kommungruppen. Även myndigheternas "allmänna tillsyn" (t.ex. i form av inspektioner) skall granskas i syfte att avveckla den tillsyn som inte längre är nödvändig. Andra viktiga uppgifter är att framlägga förslag som leder till ökad samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet och att pröva behovet av och formerna för interkommunalt samarbete. Kommunernas och landstingskommunernas kompetens inom närings- och sysselsättningspolitiken är ytterligare ett av beredningens problemområden.[57]

Också beträffande regleringen av den kommunala verksamheten har de statliga myndigheternas normgivning ägnats stor uppmärksamhet. I en skrivelse hösten 1978 uppdrog regeringen åt centrala statliga myndigheter med verksamhet som berör kommuner och landstingskommuner att se över gällande föreskrifter m.m.[58] Syftet med översynen var att myndigheterna skulle avskaffa statlig tillsyn och detaljkontroll "när den inte längre kan anses behövlig". Myndigheterna skulle redovisa sina vidtagna eller planerade åtgärder till kommundepartementet senast den 1 mars 1979.

I statskontrollkommitténs slutbetänkande (SOU 1980:10) finns en sammanställning av myndigheternas redovisning.[59] 42 myndigheter besvarade regeringsskrivelsen. Av dessa meddelade 15 att de påbörjat eller planerade att påbörja en översyn. Ett tiotal myndigheter (bl.a. statens planverk) förklarade att skrivelsen inte föranlett någon speciell åtgärd. De menade att det varken var möjligt eller fanns något behov av att förenkla och minska regelbeståndet.

Statskontrollkommittén ansåg det angeläget att en mer fullständig genomgång kom till stånd och föreslog att en särskild förordning skulle utfärdas som ålade myndigheterna att före en viss tidpunkt pröva möjligheterna att ta bort obehövlig statlig tillsyn och kontroll.[60] Våren 1981 utfärdades också en förordning om detta.[61] Den går allmänt under beteckningen *översynsförordningen.* I motsats till den tidigare nämnda begränsningskungörelsen gäller översynsförordningen enbart myndigheternas regelgivning riktad mot kommuner och landstingskommuner. Syftet med denna översyn var kanske i första hand att stärka den kommunala självstyrelsen men en minskad statlig detaljkontroll förväntades även ge kommunalekonomiska vinster. Myndigheterna ålades att göra en total översyn av sina mot kommunal verksamhet riktade regler "i syfte att minska den statliga tillsynen och detaljkontrollen" (2 §). De regler som inte längre behövdes skulle upphävas. De anvisningar som meddelats skulle normalt endera avskaffas eller ersättas med "allmänna råd". Förelåg "särskilda skäl" kunde dock begreppet "anvisningar" få behållas "tills vidare" (3 §).

Resultatet av översynen skulle inrapporteras till regeringen senast den 1 juli 1983. Rapporter inflöt så småningom från 36 centrala myndigheter

och 4 länsstyrelser. Inte heller denna förordning tycks ha gett några imponerande reslutat. I en rapport från stat-kommunberedningen heter det: "En preliminär bedömning ger vid handen att det är relativt få regler som har upphävts eller förenklats".[62]

En delvis ny strategi i avregleringsarbetet utgör det s.k. *frikommunförsöket.* I betänkandet Försök med ökad kommunal självstyrelse föreslog stat-kommunberedningen att man i några kommuner och landstingskommuner skulle starta en försöksverksamhet med minskad statlig reglering.[63] Förslaget låg till grund för en proposition som godtogs av riksdagen den 1 juni 1984.[64]

Frikommunförsöket innebär i korthet att nio primärkommuner och tre landstingskommuner under en fyraårig försöksperiod — den skall avslutas vid utgången av år 1988 — har fått dispens från olika statliga regler som de upplevt som hindrande för en effektiv kommmunal förvaltning. Det är viktigt, heter det i stat-kommunberedningens betänkande, att "skapa bättre förutsättningar för kommuner och landstingskommuner att anpassa sina beslut och åtgärder till de lokala och regionala förhållandena. Genom att begränsa den statliga regleringen blir det möjligt att öka de enskilda människornas inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som samhällsresurserna kan utnyttjas på ett effektivare sätt."[65] Avsikten är att försöksverksamheten skall ge underlag för generella begränsningar av den statliga regelstyrningen.

I propositionen anges några "frågeområden" som bör ingå i försöksverksamheten.[66] Försökskommunerna (ofta kallade "frikommunerna") skall ges följande möjligheter:

- Slopa den traditionella, sektorindelade nämnd- och förvaltningsorganisationen. Försökskommunerna kan t.ex. befrias från tvånget att inrätta de obligatoriska nämnderna byggnadsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden; deras uppgifter kan övertas av andra nämnder. Valnämnden skall dock vara obligatorisk även i frikommunerna.
- Använda statsbidragen friare. Vissa kan t.ex. utgå som schablonbidrag utan krav på noggranna kostnadsuppgifter i samband med ansökan och rekvisition.
- Pröva friare former för den kommunala planeringen.
- Slippa underställa statliga myndigheter vissa kommunala beslut för fastställelse.
- Få dispens från vissa föreskrifter som meddelas av statliga myndigheter.
- Befrias från viss statlig tillsyn i form av inspektioner.
- Finna nya vägar för samverkan mellan kommunala organ och den statliga länsförvaltningen samt mellan kommuner och landstingskommuner.

Denna uppräkning i propositionen skulle närmast ses som exempel på vad som kunde ingå i försöksverksamheten. Utgångspunkten var att försökskommunerna själva skulle inkomma med önskemål (dispensansökningar) om befrielse från olika statliga regler.

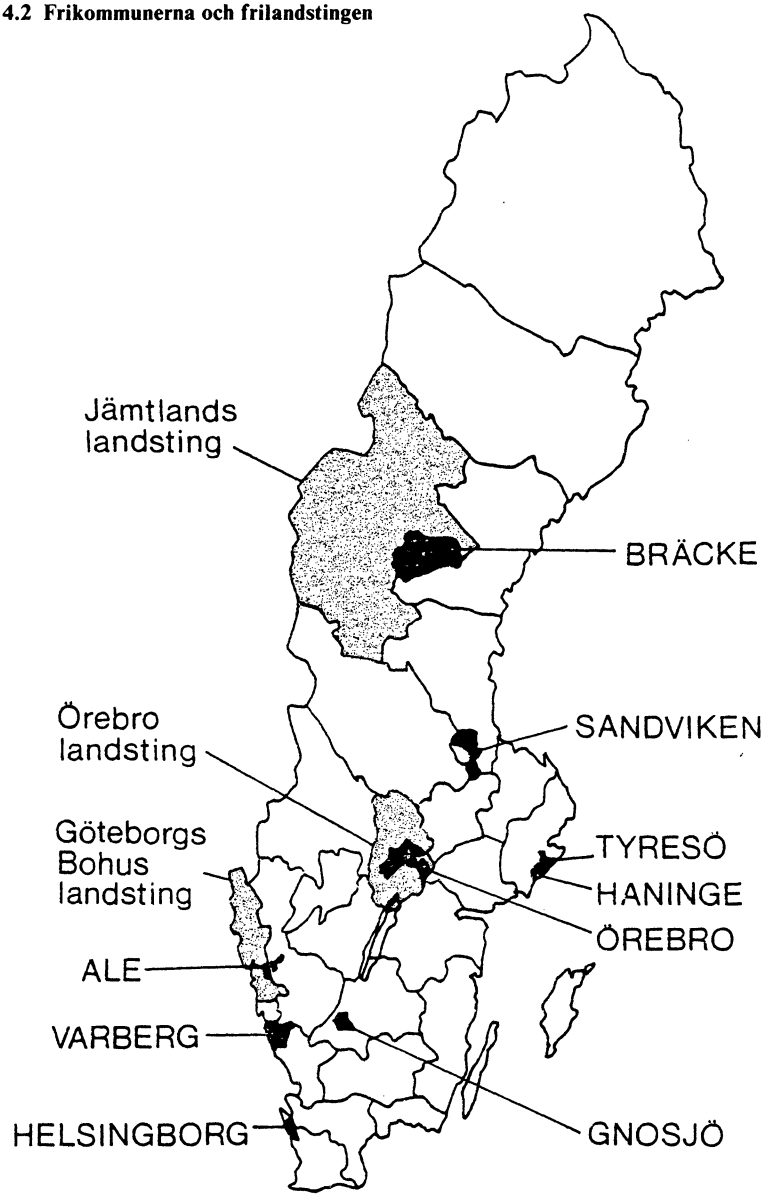
Men i propositionen betonas också att försöksverksamheten måste begränsas av vissa ramar med hänsyn till vitala nationella samhällsintressen. Vissa gränser måste sättas på den kommunala självstyrelsen eller handlingsfriheten för att skydda andra grundläggande värden:

> ”En grundläggande begränsning är den som följer av att de centrala politiska organen — regering och riksdag — även fortsättningsvis måste ha möjlighet att genomföra en politik för landet som helhet, t.ex. vad gäller likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice. Andra begränsningar gäller skyddet för medborgarna. Det kan sålunda inte bli fråga om att undanröja sådan statlig reglering som utgör ett skydd för medborgarnas liv och hälsa och för särskilt utsatta eller svaga grupper. Det kan inte heller bli fråga om att ta bort de bestämmelser som har kommit till för att garantera de enskildas rättssäkerhet. Det kan gälla möjligheten till insyn i offentlig verksamhet och rätten att anföra besvär över samhällsorganens beslut... Sådana förenklade regler som prövas i försöksverksamheten skall därtill sammantagna ge en effektivare samhällsverksamhet och inte öka de statliga kostnaderna.”[67]

Valet av försökskommuner har vägletts av ett par enkla kriterier.[68] För att försöksverksamheten skall kunna stödjas och utvärderas utan alltför stora arbetsinsatser har antalet försökskommuner begränsats. Man har i första hand valt kommuner och landstingskommuner som visat intresse för ett utvecklingsarbete t.ex. genom att de själva anmält intresse för att delta i försöket. Strävan har också varit att få olika typer av kommuner representerade (med avseende på t.ex. invånarantal, tätortsgrad och politiska majoritetsförhållanden). Något i statistisk mening representativt urval är det inte tal om. De nio primärkommunerna som ingår i försöket är Bräcke, Sandviken, Örebro, Haninge, Tyresö, Gnosjö, Ale, Varberg och Helsingborg. De tre landstingskommunerna är Jämtlands läns, Örebro läns och Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner. Se figur 4.2.

Frikommunernas (i detta begrepp ingår också de tre landstingskommunerna) dispensansökningar inkom till regeringen (civildepartementet) under våren 1985, flertalet i maj månad.[69] Genom tilläggsdirektiv fick statkommunberedningen i uppdrag att yttra sig över och bereda dessa ansökningar.[70] Beredningen har skett i nära samråd med fackdepartementen. Information och samråd har också skett med de fackliga huvudorganisationerna och berörda statliga myndigheter. Dispensmaterialet har varit omfattande; sammanlagt cirka 250 förslag ingår i ansökningarna. Många förslag har gällt *skolans område* (bl.a. friare användning av statsbidrag, större frihet att inrätta linjer och kurser i gymnasieskolan, ökat samarbete

**Figur 4.2 Frikommunerna och frilandstingen**




mellan skola, arbetsmarknadsutbildning och näringsliv), *plan- och byggfrågor* (bl.a. enklare regler för planprocessen, ökad frihet att besluta om byggnadslov och decentralisering av beslutanderätten om bostadslån) och

*arbetsmarknadsfrågor* (friare användning av statsbidrag och ökat kommunalt ansvar för arbetsmarknadsfrågorna).[71] Många av förslagen innebär inte i första hand avreglering eller regelförenkling utan snarast ökad kommunal kompetens på olika områden. I april 1985 presenterade regeringen en proposition om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov.[72] I propositionen föreslås bl.a. att försökskommunerna kan besluta att byggnadslov inte behövs för enklare fritidshus, kolonistugor etc. inom stads- och byggnadsplanelagt område om byggnaderna utförs enligt plan. Även för områden utanför stads- och byggnadsplan föreslås dessa kommuner få besluta att byggnadslov inte behövs för uthus, garage, gäststugor, fasadändringar m.m.[73] Propositionen har när detta skrivs ännu inte behandlats av riksdagen. Genom en förordning,[74] som trädde i kraft den 1 augusti 1985, om kommunal beslutanderätt i fråga om bostadslån och bostadsanpassningsbidrag har frikommunerna bl.a. fått rätt att besluta om bostadslån för nybyggnad av småhus som skall bebos av lånesökanden själv.[75]

Regeringen tog ställning till flertalet förslag i frikommunernas dispensansökningar först under hösten 1985. Om försöksverksamheten planenligt avslutas vid utgången av år 1988 blir alltså försöksperioden snarast treårig än fyraårig. Dispensbesluten kunde i regel fattas inom ramen för regeringens förordningsmakt. Många förordningar är emellertid ”riksdagsbundna” i den meningen att de är sammankopplade med villkor som riksdagen uppställt för beviljade anslag eller med av riksdagen godkända riktlinjer för en viss verksamhet. Riksdagsbeslutet om frikommuner innebar bl.a. att regeringen inom ramen för försöksverksamheten gavs befogenhet att göra avsteg från dessa anslagsvillkor och riktlinjer. För att möjliggöra undantag från speciallagstiftningens föreskrifter om de obligatoriska kommunala nämnderna antog riksdagen också en lag[76] om ”försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation”. Denna lag trädde i kraft den 1 juli 1984.

Stat-kommunberedningen skall svara för att en kontinuerlig uppföljning och utvärdering görs av frikommunförsöket. Beredningen skall också varje år avge en rapport till regeringen om hur försöksverksamheten utvecklas. En slutrapport skall lämnas senast den 30 juni 1989. I propositionen poängteras att försök som slår väl ut bör kunna ”beredas för generellt genomförande” utan att man avvaktar försöksperiodens utgång.

### *4.5.3 Reglering av näringslivet*

En stor del av statens normgivning är inriktad mot eller berör näringslivet (företagen). Det har t.ex. beräknats att 28 procent av alla i SFS publicerade författningar mellan åren 1974 och 1979 berörde näringslivet.[77] Uppgiften är hämtad från en bok av Björn Tarras-Wahlberg, Lagstiftning till döds? (1980), som innehåller en detaljerad kartläggning av 1970-talets reglering-

ar av företagen. Den ingående regleringen leder, enligt Tarras-Wahlberg, till en mängd kostnader för företagen: direkta kostnader, administrationskostnader och olika typer av "störningskostnader" (inskränkningar i företagens handlingsfrihet leder till sämre resursutnyttjande).[78] Men regelgivningen är också ett allvarligt hinder för nyföretagandet.

> "Potentiella företagare känner sig kringgärdade av en mur. Det är inte de konkreta regleringarna som i sig själva utgör hindret. Ingen enda av dessa regleringar är ett större hinder än att en driftig person kan ta sig förbi det. Däremot är *upplevelsen av mängden* av hinder den grundläggande armeringen i den psykologiska muren. Dessutom ändras regleringarna i en ständigt ökande takt. De blir också allt fler och allt mer komplexa, vilket gör att de förefaller allt mer svårgripbara för individen."[79]

Efter framstötar från bl.a. Sveriges Industriförbund tillsattes hösten 1983 inom industridepartementet en särskild arbetsgrupp, den s.k. *normgruppen*, med uppgift att göra en översyn av den statliga normgivningen gentemot näringslivet. I gruppen ingår för närvarande tre statssekreterare, två ytterligare tjänstemän från regeringskansliet samt tre generaldirektörer. Gruppens arbete skall enligt direktiven särskilt inriktas på regler som "uppfattas som onödigt kostnadsdrivande genom att t.ex. onödigtvis fördyra produkter och processer samt öka näringslivets administrativa kostnader. Även regler som indirekt höjer näringslivets kostnader eller håller kostnadsnivån uppe genom att försvåra strukturförändringar bör inbegripas i genomgången liksom regleringar som får konkurrensbegränsande effekt."[80]

Våren 1985 fick gruppen vissa tilläggsdirektiv[81] samtidigt som dess sekretariat förstärktes. I dessa tilläggsbestämmelser betonas att gruppens arbete skall bedrivas utan att man inkräktar på "de grundläggande mål om säkerhet, hälsa, jämlik fördelning etc. som i de enskilda fallen motiverat att samhället gått in med reglerande åtgärder". Arbetet skall bl.a. inriktas på att, efter mönster från frikommunförsöket, få till stånd försöksverksamhet med regelförenkling och smidigare tillämpning av reglerna.[82] Frågor om myndigheternas service och information till företagen skall också vara centrala. Gruppen skall i sitt arbete prioritera följande områden:

- skatte- och socialavgiftsområdet vad gäller administration, uppbörd, kontroll m.m.
- arbetsmarknadsområdet särskilt beträffande myndighetsservice och tillämpningen av lagstiftningen
- näringslivets plan- och byggfrågor
- transportsektorns reglering
- teknisk provning och kontroll

Arbetet skall bedrivas i nära samarbete med näringslivets organisationer och arbetsmarknadens parter. Huvudansvaret för förenklingsarbetet ligger i praktiken på de berörda fackdepartementen och myndigheterna.[83] Normgruppen och dess sekretariat fungerar närmast som samordnare, inspiratör och attitydpåverkare. Genom seminarieverksamhet försöker man stimulera myndigheterna att ägna ökat intresse åt förenklingsfrågorna och förstärka sin kompetens t.ex. i fråga om ekonomiska konsekvensberäkningar. En viktig uppgift är också att samla upp och kanalisera förenklingsförslag från näringslivets organisationer, företag och arbetsmarknadens parter. Gruppens egna utredningar har hittills koncentrerats till problem kring teknisk provning och kontroll. Under år 1984 publicerades ett par promemorior med förslag om enklare regler dels om radiostörningar genom elektriskt material, dels om kontrollen av ädelmetallarbeten (guld, silver och platina).[84] Det förra förslaget har lett till en ny radiostörningsförordning.[85] Det senare förslaget innebar att den nuvarande — och sedan sekler gällande — obligatoriska kontrollstämplingen av ädelmetallarbeten skulle bli frivillig. En rad förenklingar föreslogs också i fråga om kraven på finhalt (dvs. andelen ädelmetall) och den s.k. ansvarsstämplingen. Flertalet remissinstanser var positiva till ändringen. Stark kritik framfördes emellertid dels av kontrollmyndigheten, statens provningsanstalt, dels av guldsmedsbranschen, vilken har anledning frukta ökad konkurrens vid en regelförenkling. Enligt statens provningsanstalt ger den nuvarande kontrollen ett bra skydd åt konsumenterna. Utredningens förslag vilade enligt anstaltens remissvar på ett alltför bristfälligt underlag och konsekvenserena ansågs otillfredsställande belysta. I det remissyttrande som avgavs av Guldsmedsbranschens Samorganisation betonades inledningsvis att organisationen "hälsar varje form av avreglering med tillfredsställelse och har högt ställda förväntningar på den s.k. normgruppens arbete". Organisationen fann det emellertid djupt beklagligt att branschens riksorganisationer inte getts tillfälle att lämna "expertis- och sakkunnigbistånd" i utredningsarbetet. Man föreslog därför att frågan skulle bli föremål för en ny utredning i vilken organisationen skulle vara representerad. I avvaktan på resultatet av denna "talar starka bransch- och konsumentskäl för att nuvarande reglering tillsvidare bibehålls oförändrad. Den har i stort sett fungerat sedan 1752."

En förenkling av ädelmetallkontrollen skulle, enligt uppgifter i det remissvar som avgavs av statens provningsanstalt, leda till att 25-30 arbetstillfällen försvann varav 15-20 i Borås, där anstalten är placerad. Inte oväntat motionerade ett antal riksdagsmän från västra Götaland — representerande socialdemokraterna, folkpartiet och centerpartiet — för ett bibehållande av den obligatoriska kontrollstämplingen. Att ta bort obligatoriet vore ett "svek mot konsumenterna". I centermotionen betonades att man självfallet bör "eftersträva att avreglera och ta bort dåliga regleringar. Det kan emellertid vara ett misstag att kasta sig över de önskvärda

regleringarna som skyddar allmänheten från köp av värdelösa eller underhaltiga produkter. Sådana åtgärder vore närmast prov på det slags övernitisk byråkrati som man också bör avskaffa."[86] Detta kombinerade motstånd från myndighet, branschintressen och regionala sysselsättningsintressen har lett till att någon proposition ännu inte (mars 1986) framlagts.

### *4.5.4 Motståndet mot avreglering*

Avregleringsarbetet har hittills — vågar vi påstå — inte fått några särskilt imponerande konsekvenser. Några snabba resultat bör nog inte heller förväntas. Fallet med handeln med ädelmetallarbeten är belysande. I princip är visserligen alla anhängare av "avbyråkratisering" och förenklingar, påpekar Daniel Tarschys i en artikel om de borgerliga regeringarnas kamp mot "krångel" och byråkrati. Men går man från det abstrakta till "handfasta åtgärder för att minska krånglet i de enskilda medborgarnas kontakter med myndigheterna, dyker det väldigt snart fram motståndare ur alla hörn". Ofta finns det "en hel kör av stämmor som förkunnar att det bestående regelverket på inga villkor får rubbas".[87] Att de berörda myndigheterna alltid skulle känna någon större entusiasm i arbetet på att avveckla sina egna regler är t.ex. inte troligt. I ett arbetspapper från stat-kommunberedningen diskuteras orsakerna till att översynsförordningen gett ett så pass klent resultat. Ett av skälen beskrivs på följande sätt:

> "För många myndigheter är normeringen eller som det ibland kallas samhällsstyrningen den dominerande verksamheten som till stor del kan sägas legitimera myndighetens existens och ge den dess legitimitet. Normerna kommer ofta till efter en lång process med många inblandade. När väl en norm är manifesterad genom offentlig kungörelse eller i en tryckt skrift har den blivit en del av myndighetens själ, ett budord i dess katekes. Normförsvararna är därför som regel i överläge i förhållande till normangriparna."[88]

Men avreglerings- och förenklingsarbetet kan, som Tarschys betonat,[89] möta motstånd eller skepsis också från andra håll. Inom regeringskansliet torde en viss motsättning finnas mellan civil- och finansdepartementen å ena sidan och fackdepartementen å den andra. Fackdepartementens sektorsansvar torde ofta leda till en benägenhet att försvara reglerna inom den egna sektorn. För finansdepartementet är besparingsaspekten central. Flertalet regelförenklingar innebär också besparingar för statskassan. Besparingseffekter uppstår emellertid inte alltid. Om t.ex. detaljerade och selektiva statsbidragsbestämmelser ersätts av mer schablonartade och generella kan motsatsen inträffa. Också finansdepartementet har då anledning att reagera negativt. Från de regeltillämpande tjänstemännen i myndigheterna kommer ofta krav på uttömmande och klara regler. Be-

slutsfattandet underlättas; det torde inte minst psykologiskt vara mindre påfrestande för tjänstemännen att fatta negativa eller betungande beslut (avslag, förbud, förelägganden etc.) om de har detaljerade och entydiga regler att stödja sig på. Även intresseorganisationer, bl.a. de fackliga organisationerna, och politiska företrädare för olika särintressen har ofta anledning att försvara det existerande regelsystemet. Inom frikommunförsöket har t.ex. kommunernas dispensansökningar på skolområdet väckt starkt motstånd från lärarfackens sida. I en artikel i Kommunaktuellt beskrivs det lärarfackliga motståndet:

> "Grundläggande för det fackliga synsättet är att skolan måste ses som en unik verksamhet. Den kan inte jämställas med kommunala förvaltningar. Skolan ska vara enhetlig och ha likvärdig standard i hela riket, den principen ska inte klåfingriga lokalpolitiker komma och rucka på."[90]

Men motståndet eller misstron mot avregleringsarbetet kan också ha en mer djupgående ideologisk dimension. I några temperamentsfyllda artiklar i Dagens Nyheter vintern 1984 varnade planverkets generaldirektör Lennart Holm för civilminister Bo Holmbergs och "framtidsminister" Ingvar Carlssons avreglerings- och frihetspatos.[91] Varför diskuterar civilministern aldrig föreskrifternas syften? Myndigheternas föreskrifter domineras, förklarade Holm,

> "... helt av regler som vill garantera medborgarnas säkerhet och hälsa i bostäder och lokaler ... på arbetsplatser, i stadsmiljön och i naturen. Sådana regler tillhör ett civiliserat samhälle. I Sverige har vi tyckt oss kunna ställa rätt höga krav, fastän de både kostar och innebär begränsningar i individens och företagets rätt eller frihet att störa miljö och människor.
>
> En ringa del av föreskrifterna och en del icke bindande råd, syftar till att bevaka för konsumenterna viktiga kvaliteter i brukbarhet och komfort. De bygger på väl samlad och dokumenterad erfarenhet."

De nya frihetsappellerna från socialdemokratiskt håll syftar inte bara till att slopa detaljnormer. Vad de ytterst vill ifrågasätta, skrev Holm, är "hela den svenska modellen, reformismen, som arbetar grundligt med utredningar, planering, råd och föreskrifter, tillsyn". Det är de svaga i samhället som skyddas genom denna modell. Det är deras trygghet myndigheterna försöker garantera genom sina föreskrifter och sin tillsyn. "De regler och restriktioner vi har kan givetvis kännas besvärliga för alla som måste följa dem, men de är ju till för att göra livet bra, tryggt och rättvist för de många."

## 4.6 Ramlagstiftningen: orsaker och konsekvenser

Ökningen av myndigheternas reglering sammankopplas ofta med den ramlagstiftningsteknik som alltmer tillämpats under efterkrigstiden.[92] Någon legal definition på vad en ramlag är finns inte. Det utmärkande för en sådan kan sägas vara att dess regler är vagt och oprecist utformade. De anger alltså inte med någon större grad av exakthet hur myndigheterna skall handla i olika situationer. Ramlagen nöjer sig med att ge vissa allmänt hållna mål och riktlinjer. Ramlagarna kompletteras därför i allmänhet med mer detaljerade regler i förordningar och myndigheternas föreskrifter. Kompletteringen kan också — som exemplet med medbestämmandelagen visar — ske avtalsvägen.

Många moderna ramlagar (t.ex. socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, högskolelagen och polislagen) inleds med s.k. målsättningsstadganden som i tämligen abstrakta termer anger målen för en viss verksamhet. Den låga precisionen innebär, som ofta påpekats,[93] att ett stadgande av detta slag knappast kan fungera som en ”egentlig rättsregel”. Socialtjänstlagen[94] inleds t.ex. med följande paragraf om socialtjänstens mål:

> Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människors ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

I högskolelagen[95] finns, för att ta ett annat exempel, följande allmänna mål för utbildningen inom högskolan (2 §):

> Utbildningen inom högskolan skall bygga på vetenskaplig grund. Utbildningen skall anordnas så att de studerande förvärvar kunskaper och färdigheter samt utvecklar sin förmåga att kritiskt bedöma företeelser av skilda slag. Utbildningen skall främja att de studerande förbereder sig för skilda yrken eller vidareutvecklar sig inom yrken som de redan utövar. Inom utbildningen skall kunskaper och färdigheter som har vunnits inom arbets- och samhällslivet i övrigt tas till vara.
> All utbildning skall främja de studerandes personliga utveckling.
> Som ett allmänt mål för utbildningen gäller att den skall främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Om dessa målsättningsstadganden har någon större styrande effekt på det konkreta vardagsarbetet i myndigheterna är tveksamt av flera skäl.[96] Ett skäl är målens höga abstraktionsnivå. Men målen är som synes inte bara abstrakta och storslagna utan också många och ograderade/oviktade.

Nästan allt handlande från myndighetens sida kan på något sätt tänkas främja åtminstone något av de uppräknade målen. Målkatalogerna innehåller också nästan oundvikligen mer eller mindre uppenbara målkonflikter. Målen ger alltså ofta motstridiga direktiv för myndigheten/tjänstemannen. Högskoleutbildningen skall som synes vara både yrkesförberedande, personlighetsutvecklande och utveckla de studerandes kritiska förmåga. Det är uppenbart att dessa olika mål ofta måste komma i konflikt med varandra.

De uppställda målen avser i allmänhet myndigheternas verksamhet. Det bör tilläggas att det i undantagsfall också föreskrivs mål för den enskildes handlande.[97] I jämställdhetslagen (6 §) föreskrivs t.ex. att en arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet skall bedriva ett "målinriktat" arbete för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet.

Men också de materiella reglerna i ramlagarna är oprecisa. Vaga termer och uttryck som "lämplig", "rimlig", "skälig", "tillfredsställande", "om det behövs", "angeläget från allmän synpunkt", "att så långt det är möjligt" m.fl. är vanliga.[98] Som exempel kan citeras några centrala paragrafer ur arbetsmiljölagens[99] andra kapitel om arbetsmiljöns beskaffenhet:

> 1 § Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.
> Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.
>
> 2 § Arbete skall planläggas och anordnas så, att det kan utföras i en sund och säker miljö.
>
> 3 § Arbetslokal skall vara så utformad och inredd att den är lämplig från arbetsmiljösynpunkt.
>
> 4 § Luft-, ljud- och ljusförhållanden och övriga arbetshygieniska förhållanden skall vara tillfredsställande.
> Betryggande skyddsåtgärder skall vidtagas mot skada genom fall, ras, brand, explosion, elektrisk ström eller liknande.

Oklarheten i ramlagarna beror ofta på att de inte ger några närmare direktiv om hur olika intressekonflikter skall lösas. Miljöskyddslagen[100] är ett illustrativt exempel. Lagen handlar om "miljöfarlig verksamhet" (utsläppande av avloppsvatten, luftföroreningar, buller m.m.). För bedrivande av miljöfarlig verksamhet krävs i regel tillstånd (koncession) av en särskild koncessionsnämnd för miljöskydd (miljöskyddslagen 9-17 §§). Vilka direktiv ger då lagen för koncessisonsnämndens tillståndsprövning? Hur skall t.ex. intresset av en god miljö vägas mot intresset av hög

sysselsättning och konkurrenskraft inom industrin? Ett par centrala paragrafer har följande lydelse:

> 4 § För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.
>
> 5 § Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.
> Omfattningen av åliggande enligt första stycket bedömes med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.
> Vid avvägning mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

Vad lagen säger är alltså i korthet att koncessionsnämnden skall göra en "skälig" eller "rimlig" avvägning mellan olika berörda intressen. Lagen räknar upp de intressen som nämnden skall ta hänsyn till, men säger ingenting om hur dessa intressen skall vägas mot varandra. Inte heller i lagens förarbeten (den viktigaste av dessa är regeringspropositionen) ges närmare besked på denna centrala punkt.[101]

I debatten påstås ofta att ramlagstekniken är en företeelse som kännetecknar de senare årens — kanske främst 1970-talets — lagstiftningsarbete. Detta påstående förefaller tveksamt. Företeelsen har i varje fall länge observerats. I en uppsats 1957 om rättssäkerheten i förvaltningen skrev t.ex. Halvar Sundberg att nyare lagstiftning i "oerhörd omfattning" gett förvaltningsmyndigheterna befogenhet att handla "efter skön". Lagstiftaren har uppvisat

> "... ovilja mot att binda de förvaltande myndigheternas rörelsefrihet genom fasta kompetensföreskrifter. Beviljandet av olika slags tillstånd och förmåner eller vidtagandet av olika frihetskränkande åtgärder må sålunda enligt författningarna ofta om icke vanligen ske, när så finnes påkallat, när det erfordras, när skäl därtill äro, när behov därav föreligger eller liknande."

Genom denna typ av lagstiftning förskaffar sig staten, skrev Sundberg, "ett fast grepp om medborgaren och gör hans frihet, kanske hela hans välfärd, beroende av förvaltningsmyndigheternas välvilja".[102]

Vilka är orsakerna till ramlagstiftningsteknikens expansion under efterkrigstiden? En orsaksfaktor som ofta betonas är det moderna samhällets snabba förändringar i tekniskt, ekonomiskt och socialt avseende.[103]

Att lagstiftningsvägen ge detaljerade och uttömmande regler är närmast omöjligt om dessa situationer förändras snabbt och åtminstone delvis oförutsägbart. En detaljerad lagstiftning skulle i varje fall snabbt bli föråldrad och alltså kräva ständiga förändringar. Regeringen och riksdagen har inte heller, brukar det tilläggas, den normgivningskapacitet som krävs för att hålla en preciserad rättslig reglering i takt med utvecklingen. Problemen i detta avseende har naturligtvis vuxit i takt med förvaltningsapparatens och samhällsregleringens expansion. I en rapport från statkommunberedningen tas normgivningen på arbetsmiljöområdet som exempel. "Inom regeringskansliet finns enbart ett fåtal personer med ansvar för frågor som rör arbetsmiljö. Arbetarskyddsstyrelsen har däremot över fem hundra personer anställda, som bl.a. ägnar sig åt att utveckla arbetsmiljöbestämmelserna och anpassa dem till förändrade och nya risker i arbetsmiljön."[104] En mer kritisk synpunkt är att se ramlagstiftningen som ett sätt för politikerna att komma ifrån svåra och besvärliga avgöranden. Det är lättare — och måhända mer ansvarslöst — att fastställa vackra mål och allmänna riktlinjer än att ge preciserade direktiv för hur avvägningen mellan olika intressen skall göras. "Det obekväma skjuts över till andra — till förvaltningen, kommunerna eller arbetsmarknadens parter", för att citera en ledarartikel i Dagens Nyheter.[105]

Ramlagstiftningstekniken torde vara lättast att försvara på förvaltningsområden med snabba tekniska och andra förändringar. Uppenbart är emellertid att den kommit till användning även på andra områden. Ett grundläggande motiv torde ha varit föreställningen att ramlagar ger större utrymme för en flexibel och effektiv förvaltning än lagar med mer preciserade regler. Tekniken med detaljregler leder till en stel och "byråkratisk" förvaltning. "Den som skall besluta får inte möjlighet att alltid åstadkomma ett resultat som är rättvist och billigt med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet", förklarade justitieminister Wickbom i sitt tal vid verksledningskonferensen i januari 1985.[106] Många av ramlagarna — t.ex. socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen — reglerar kommunala verksamhetsområden. I dessa fall torde ramlagstiftningstekniken också ha setts som ett lämpligt instrument för att öka den kommunala självstyrelsen och handlingsfriheten. I korthet kan sägas att de positiva effekter som avreglering och regelförenkling väntas ge också har förknippats med ramlagstekniken. Att dessa positiva effekter verkligen uppstår är dock långtifrån självklart. Ramlagarna kompletteras ju ofta av mycket detaljerade myndighetsföreskrifter. Handlingsfriheten för kommunerna eller den handläggande tjänstemannen kan därför även vid ramlagstiftning vara starkt beskuren.

Ramlagarna har under senare år utsatts för åtskillig kritik. Från bl.a. juristhåll har risker för rättssäkerheten betonats.[107] Vagheten i reglerna hotar centrala rättssäkerhetsvärden som förutsebarhet och likabehandling. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar ökar och därigenom ris-

ken för maktmissbruk. Detta är andra sidan av det mynt som på ena sidan har värden som flexibilitet, helhetsbedömning och "rimlig" eller "skälig" avvägning mellan olika berörda intressen. Men också beträffande risken för rättsosäkerhet bör tillfogas att lagmotiven, myndigheternas föreskrifter och rättspraxis ibland kan ge de vaga lagreglerna ett förutsebart innehåll.

Ramlagsteknikens risker ur rättssäkerhetssynpunkt har av dess anhängare bl.a. bemötts med försök att omdefiniera själva rättssäkerhetsbegreppet så att riskerna definitionsmässigt upplöses. I sitt tal vid verksledningskonferensen i Malmö i januari 1985 förklarade justitieminister Wickbom att regeringen gett rättssäkerheten hög prioritet. Men debatten om rättssäkerheten har, menade justitieministern, präglats av ett "ensidigt synsätt". Wickbom försökte urskilja tre dimensioner i rättssäkerheten. En dimension är den traditionella: "att ingen döms oskyldig, att ingen förpliktas utan laga grund och att den som är formellt och i sak berättigad också får sin rätt". Men i rättssäkerheten ingår även, fortsatte Wickbom, "en effektivitetsaspekt: att lagstiftningens syfte skall uppnås. Att t.ex. människor skyddas mot brott, att för att ta ett exempel från förvaltningen, våra vatten inte smutsas ned eller våra skogar försuras." I denna dimension av rättssäkerheten gäller det att se till att "intressen som inte är direkt företrädda i målet eller ärendet blir tillbörligen tillgodosedda". Den uppgift som förvaltningsmyndigheter och domstolar har blir i detta perspektiv att väga den enskildes intresse mot "andra ofta mera oprecisa intressen". I t.ex. kampen mot den ekonomiska brottsligheten är det "ytterst hela samhällskollektivet och samhällssolidariteten" som står mot den enskildes intresse. Denna tolkning av rättssäkerhetsbegreppet — att rättssäkerhet innebär att lagstiftarens syften effektivt förverkligas och att rimliga avvägningar görs mellan olika mer eller mindre diffusa intressen — kan ses som ett försvar av ramlagstiftningstekniken. Det kan också påstås att denna tolkning snarast är diametralt motsatt den traditionella med dess betoning på förutsebarhet, lagbundenhet och likabehandling. Wickboms tredje rättssäkerhetsdimension är den som också återfinns i propositionen om den nya förvaltningslagen (se avsnitt 4.11.1): att myndigheterna "lämnar snabba, enkla och entydiga besked" och att de "räcker den enskilde en hjälpande hand".[108]

Även anhängarna av den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan har haft anledning att ta avstånd från ramlagstiftningstekniken. Den har inneburit att normgivningen till stor del har överflyttats från politikerna till förvaltningsmyndigheterna. Håkan Hydén beskriver argumenteringen:

> "Ramlagstiftningen har som lagstiftningsteknik inneburit att det egentliga normativa innehållet i lagstiftningen många gånger skjutits över från den politiskt valda beslutsförsamlingen, riksdagen, till icke folkvalda representanter för förvaltningen. De beslut som fattas i riksdagen genom ramlagen

avser enbart frågor om de allmänna målen. Om dessa råder sällan oenighet. De formuleras oftast på ett sådant sätt att de är politiskt okontroversiella. Det är i stället om medlen som striden förs liksom ofta om etappmål och takten i förverkligandet av målen. Dessa beslut fattas av myndigheterna. Det är dessa som gör den politiska prioriteringen. Det innebär att de politiska beslutens verkliga innehåll ges på den administrativa nivån och icke på den politiska."[109]

Men inte bara förvaltningsmyndigheterna utan också förvaltningsdomstolarna har genom ramlagstekniken fått en ökad politisk roll.[110] En omdiskuterad paragraf i socialtjänstlagen ger — för att ta ett belysande exempel — den enskilde "rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt" (6 §). Genom biståndet skall den enskilde "tillförsäkras en skälig levnadsnivå". Vad innebär "skälig levnadsnivå"? Vem bestämmer vad som skall anses som en skälig levnadsnivå? Vid tillkomsten av socialtjänstlagen framhöll departementschefen i propositionen att det skulle innebära stora svårigheter att i lagtexten försöka ange vad som skall anses som en skälig levnadsnivå.[111] Det måste bl.a. bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilken den hjälpsökande lever. Det måste därför överlämnas till kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses skälig. I både socialutskottets betänkande och i de allmänna råd som socialstyrelsen meddelat har framhållits att bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå bl.a. är avhängig av de ekonomiska resurser som finns i varje kommun. Men i förarbetena betonas också att skillnaderna mellan olika kommuner och landsdelar inte får bli alltför stora. Det kan inte godtas, förklarade socialutskottet, "att den enskildes möjligheter att få adekvat bistånd från socialnämnden blir beroende av vilken kommun han vistas i. Rätten att överklaga beslut om bistånd och statens tillsyn utgör emellertid garantier för att den föreslagna ordningen blir betryggande ur rättssäkerhetssynpunkt." Socialnämndens beslut i biståndsärenden kan överklagas till länsrätten (SoL 73 §). Länsrättens beslut kan i sin tur överklagas till någon av kammarrätterna och deras domar — om prövningstillstånd meddelas — till regeringsrätten som slutinstans. Tillsyn över socialtjänsten utövas både av socialstyrelsen och länsstyrelserna (SoL 67-68 §§). I en mycket uppmärksammad dom i maj 1984[112] förklarade regeringsrätten att riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering "bör ... vara en utgångspunkt vid bedömningen av vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå vid tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen. En viss ytterligare vägledning vid bedömningen kan hämtas i konsumentverkets hushållsbudgetar, vilka ... av socialstyrelsen överlämnats till socialnämnderna som hjälpmedel vid beräkning av normer för socialbidrag." I det aktuella fallet fann regeringsrätten att den bidragsnorm som socialnämnden lagt till grund

för sitt avslagsbeslut väsentligt understeg både riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum och — i än större utsträckning — konsumentverkets hushållsbudgetar. Regeringsrätten upphävde därför socialnämndens beslut och återförvisade ärendet till socialnämnden för ny behandling. Denna och andra likartade domar av förvaltningsdomstolarna innebär att kommunerna tvingas anpassa sina bidragsnormer efter domstolarnas tolkning av vad som skall anses som en skälig levnadsnivå.[113] Från kommunalt håll har detta kritiserats som intrång i den kommunala självstyrelsen.[114] Det har också ifrågasatts om det är rimligt att utforma lagstiftningen så att förvaltningsdomstolarna tvingas att ta ställning till frågor som uppfattas som "renodlat politiska".[115]

Socialtjänstlagen och dess förarbeten visar, som Gunnar Bramstång framhållit, på svårigheten att "samtidigt plädera för *å ena sidan* flexibilitet, rörlighet och vissa variationer, *å andra sidan* viss enhetlighet och stabilitet, liksom att prisa den vidgade kommunala självbestämmanderätten för att i nästa andetag framhäva besvärsinstitutets och den statliga tillsynens betydelse från rättssäkerhetssynpunkt".[116] Man får en "vision av en besvärlig balansgång eller en kryssning mellan Scylla och Charybdis, av ambivalens och dualism".[117]

En annan effekt av ramlagstiftningens vaghet är myndigheternas ökade möjligheter att påverka kostnadsutfallet vid olika reformer. I en studie har riksrevisionsverket sökt belysa varför reformer ofta blivit kostsammare i genomförandet än man beräknat från början. En faktor som betonas i rapporten är att ramlagstekniken innebär att förvaltningsmyndigheterna kan få ett stort reellt inflytande över reformers ambitionsnivåer och kostnader genom sina föreskrifter och allmänna råd och genom sin betoning av olika typer av vaga skälighetskriterier.[118]

Det är möjligt — som ibland framhålls — att ramlagstekniken sett sina bästa dagar. Med anledning av ett antal borgerliga avregleringsmotioner gjorde ett enigt konstitutionsutskott våren 1984 följande uttalande:

> "När det gäller regleringsbehov som kvarstår sedan förenklingsarbetet fullföljts är det enligt utskottets mening angeläget att ta till vara möjligheterna att precisera riksdagens och regeringens normgivning och de befogenheter som delegeras till myndigheter ... En minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet."[119]

Även i den socialdemokratiska regeringens "förnyelseprogram" för den offentliga sektorn finns vissa kritiska synpunkter på ramlagstiftningen. Civilminister Bo Holmberg tog i sitt tal vid verksledningskonferensen i januari 1985 upp ramlagstiftningens problem:

> "Nuvarande ramlagstiftning har enligt regeringens mening medfört en för stark överföring av normgivningskompetens från riksdagen till myndighe-

terna. Därtill har ramlagstiftningen, i kombination med systemet för överklaganden, resulterat i en oavsiktlig överföring av politiska funktioner till förvaltningsdomstolarna.

Mot bl.a. den här bakgrunden studeras nu ramlagstiftningen av verksledningskommittén och av stat-kommunberedningen liksom av flera departement. Förslag till förändringar är således att vänta."[120]

Men vid konferensen tog även justitieminister Wickbom upp problemet om hur den statliga regelgivningen bör uppformas.[121] I princip kan den, förklarade han, utformas på två sätt. Antingen görs den detaljreglerad. "Förutsebara fall beskrivs och regleras ingående." Eller också utformas den med hjälp av mer generella termer. "Man överlämnar då åt de tillämpande myndigheterna att avgöra uppkommande fall med utgångspunkt i vissa allmänt utformade principer, ofta i form av målsättningar." Wickbom kallade denna ramlagsteknik för "generalklausultekniken". Justitieministern uttryckte starka sympatier för generalklausultekniken. Med detaljregler fås en stel tillämpning, lagstiftaren måste ofta gå in och ändra och komplettera i lagdetaljerna, antalet regler i samhället ökar. "I ett dynamiskt samhälle som vårt kan det t.o.m. hända att detaljregler blir föråldrade redan innan de börjar att tillämpas!" Med en generalklausulteknik undviker man många av dessa nackdelar, fortsatte han. "Erfarenheten visar också att myndigheterna brukar tillämpa även mycket allmänt hållna regler på ett insiktsfullt och följsamt sätt i förhållande till lagstiftarens intentioner. Med tiden utvecklas också en praxis som gör det lättare för den enskilde att förutse tillämpningen." Justitieministern tillade att en allmänt hållen lagstiftning innebär att man kan ta tillvara "människans ansvar och inneboende resurser. Gör vi det ... blir besluten bättre." Civil- och justitieministrarna gav alltså uttryck åt — som det förefaller — delvis motsatta åsikter i fråga om ramlagstiftningstekniken.

Viktigare att framhålla är dock att hela det socialdemokratiska "förnyelseprogrammet" är starkt präglat av det målstyrningstänkande som är ett centralt inslag i ramlagstiftningsfilosofin. Riksdagen och regeringen skall mer aktivt än nu "styra" myndigheterna. Styrningen skall förbättras dels genom en mer aktiv utnämningspolitik vid rekrytering av myndighetschefer, dels — och framför allt — genom att målen och verksamhetsinriktningen anges precisare. "Statsmakterna bör tydligare ange vad man förväntar sig att myndigheterna bör åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Myndigheterna bör samtidigt ges ökad frihet och ökat eget ansvar genom minskad detaljreglering och ökad ramstyrning genom uppställande av ekonomiska ramar."[122] Genom denna inriktning av styrningen ges "större utrymme för statligt anställda på alla nivåer att utnyttja sitt yrkeskunnande och ökar deras motivation. Därigenom kan service och effektivitet förbättras."[123] Också beträffande statens styrning av kommunerna framhålls värdet av målstyrning kompletterad med en systematisk

uppföljning och utvärdering. Genom att ge kommuner och landstingskommuner stor frihet att utforma sin verksamhet och "välja sättet att nå de uppställda målen" främjas "medborgerligt engagemang" och skapas förutsättningar för "en effektiv verksamhet och en god service anpassad till medborgarens behov".[124] Samma resonemang tillämpas även beträffande den interna styrningen inom myndigheter och kommuner.[125] Som behandlas i kapitel 5 är dessa tankegångar dominerande också inom budgetstyrningens område.

På alla nivåer inom den offentliga förvaltningen skall alltså målstyrningen vara det centrala styrinstrumentet. Inom ramen för precist utformade mål och verksamhetsinriktningar skall kommuner, myndigheter och tjänstemän få stor frihet att utforma verksamheten. Detaljföreskrifter om organisation, arbetssätt och verksamhetens innehåll skall minska. Flexibilitet och effektivitet gynnas därigenom. Kommuner och myndigheter får ökade möjligheter att anpassa sitt serviceutbud efter medborgarnas behov och önskemål. Myndigheters och tjänstemäns professionella kunnande och engagemang utnyttjas bättre.

Det socialdemokratiska reformprogrammet vilar alltså på det målmedeltänkande som ligger bakom ramlagstiftningstekniken. Politikernas uppgift är att precisera målen, myndigheternas och tjänstemännens uppgift är att med sitt professionella kunnande och med utgångspunkt från medborgarnas behov och önskemål välja de effektivaste (billigaste) medlen för att uppnå dessa mål.

Resonemanget återfinns också i verksledningskommitténs huvudbetänkande avlämnat i september 1985. Arbetet på att "utveckla och effektivisera normgivningen som styrinstrument" bör enligt utredningen ske efter "två huvudlinjer":

> "*För det första* bör riksdagen och regeringen ges ökade möjligheter att *styra mera* än idag i den betydelsen att åtgärder vidtas så att den politiska makten verkligen utövas av dessa organ. Det är viktigt att politiska ställningstagande verkligen görs av organ med politiskt ansvar. Det är både naturligt och viktigt att normgivningen utnyttjas som ett politiskt instrument för att åstadkomma ändringar i samhället.
> *För det andra* bör riksdagen och regeringen *styra mindre* i den betydelsen att detaljstyrningen av myndigheterna bör undvikas. Bättre förutsättningar än dagens bör skapas för att myndigheterna skall kunna befrias från onödigt detaljerade regler om sin verksamhet."[126]

De regler som riksdagen och regeringen utfärdar bör "koncentreras till frågor om mål och ramar för olika verksamheter. Men i dessa avseenden måste reglerna å andra sidan göras både fullständiga och tydliga."

Kommittén gör också den bedömningen att många av de lagar som riksdagen kommer att stifta i framtiden kommer att vara av ramlagskaraktär. För att öka riksdagens och regeringens inflytande föreslås att dessa

ramlagar underkastas "regelbundna omprövningar", vilket redan 1979 föreslogs av förvaltningsutredningen i dess huvudbetänkande.[127] Verksledningskommittén pekar på ett par sätt på vilka denna omprövning kan ske. Ett sätt är att man, när en viss ramlag eller ramförordning beslutas, begränsar denna i tiden. Ett annat sätt är att man ålägger en statlig myndighet att efter en viss tid — normalt efter tre år — "rapportera erfarenheterna av reglernas tillämpning till regeringen och/eller ålägga regeringen en motsvarande rapporteringsskyldighet till riksdagen". Det faktiska utfallet bör vid denna utvärdering jämföras med de uppsatta målen. Men även kostnadskonsekvenser bör beaktas vid utvärderingen. En alternativ metod som kommittén föreslår är att "riksdagen och regeringen redan när en viss regel beslutas ger ekonomiska ramar för vad tillämpningen får kosta" för "både staten, kommunerna och den privata sektorn". Ingenting hindrar förstås att man kombinerar metoderna omprövning och kostnadsramar.[128]

Dessa målstyrningsidéer kan sägas vara ett försök att samtidigt uppnå den demokratisk-parlamentariska styrningskedjans krav på en politiskt styrbar och följsam förvaltning och den privaträttsliga företagsmodellens krav på handlingsfrihet, flexibilitet och effektivitet. Kombinationen är långtifrån problemfri. Är det verkligen möjligt — har det frågats[129] - att utforma politiska mål så exakt och konkret att de får någon större styreffekt? Är inte risken stor att huvuddelen av normgivningen — precis som i det nuvarande ramlagstiftningssystemet — de facto överförs till myndigheter och tjänstemän? Är medelvalet verkligen så politiskt ointressant som målstyrningsidéerna förutsätter? Är det inte i själva verket så att de politiska motsättningarna ofta rör just val av medel, på vilket sätt olika mål eller önskvärda tillstånd skall nås? Innebär inte den starka inriktningen på målen att medelfrågorna försummas? Håkan Strömberg har i en uppsats om det moderna måltänkandet betonas medelvalets vikt: "Uppställandet av mål bör inte få dra uppmärksamheten från den praktiskt viktigare uppgiften att med omsorg tänka ut vilka medel som, trots sin ofullkomlighet, kan ge bästa möjliga resultat."[130] Strömberg betonar också risken för att måltänkandet leder till "blindhet för medlens biverkningar". Även anhängarna av principen om den lagstyrda förvaltningen har anledning att se med viss skepsis på dessa målstyrningsidéer. Hur skall avvägningen göras mellan å ena sidan flexibilitet och handlingsfrihet och å andra sidan likformighet och förutsebarhet? Innebär inte tanken att avskaffa detaljregleringen risker för att rättssäkerheten urholkas?

## 4.7 Den allmänna förfarandelagstiftningen

En viktig skillnad mellan offentlig och privat förvaltning är att den offentliga förvaltningen är författningsreglerad i mycket större utsträck-

ning än den privata. De författningsregler som styr myndigheternas arbete har olika syften. Man kan t.ex. skilja mellan följande typer av regler.[131]

- *Konstituerande regler* innehåller bestämmelser om myndigheternas kompetens, organisation, personal och resurser i övrigt
- *Handlingsregler* (även kallade materiella regler) innehåller anvisningar om vilka åtgärder myndigheterna (och enskilda) skall (får) vidta i olika situationer eller hur de materiellt skall bedöma en viss fråga.
- *Handläggningsregler* (även kallade förfaranderegler eller processuella regler) innehåller bestämmelser om hur uppgifterna skall hanteras, vilka procedurregler som skall följas vid ärendenas handläggning.

Den resterande delen av detta kapitel ägnas olika aspekter av myndigheternas handläggning av ärenden.

Grundläggande regler om ärendehandläggningen finns sedan början av 1970-talet i *förvaltningslagen* (FL). Lagen antogs av riksdagen 1971 och trädde i kraft den 1 januari 1972. För flertalet förvaltningsdomstolar finns motsvarande bestämmelser i *förvaltningsprocesslagen* (FPL). Den förvaltningslag som antogs 1971 har nyligen ersatts av en ny — 1986 års förvaltningslag — som träder i kraft den 1 januari 1987. Vid beskrivningen av förvaltningsförfarandet hos myndigheterna utgår vi i fortsättningen främst från den nya förvaltningslagens regler. Det bör dock omedelbart påpekas att både 1971 års förvaltningslag och den nya förvaltningslagen lämnar åtskilliga förfarandefrågor olösta. Bestämmelser i specialförfattningarna för olika förvaltningsområden och rättspraxis spelar därför fortfarande en stor roll.

### *4.7.1 Tillkomsten av 1971 års förvaltningslag*

1971 års förvaltningslag har en lång förhistoria.[132] År 1942 antog riksdagen en ny rättegångsbalk för förfarandet hos de allmänna domstolarna. I samband därmed aktualiserades även förfarandet inom förvaltningen. Den gamla rättegångsbalken hade i stor utsträckning tillämpats analogivis av förvaltningsmyndigheterna, men den nya innehöll åtskilliga principer som var svårare att tillämpa inom förvaltningen. I detta läge väcktes i första kammaren en fyrpartimotion, med högermannen, professor Nils Herlitz som första namn, om en utredning rörande ”en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild

rätt".[133] I motionen påpekades att det visserligen i åtskilliga lagar och andra författningar fanns bestämmelser om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna men att denna reglering både var oenhetlig och mycket ofullständig. Som exempel på betänkliga luckor i författningsregleringen nämndes bl.a. oklarheter om när jäv förelåg, i vilken utsträckning parten eller myndigheten hade ansvaret för ärendenas utredning, i vilken utsträckning parten hade rätt bli hörd och om han kunde företrädas av ombud eller ställföreträdare. Motionärerna önskade att lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar skulle ges en större grad av klarhet, konsekvens och fullständighet. "Vad det gäller är framför allt att tillse, att rättssäkerhetens krav i möjligaste mån tillgodoses. Man måste fullfölja den svenska tradition som går ut på att staten skall med samma omsorg vårda sig om medborgarens rätt, vare sig denna prövas av domstolar eller andra myndigheter."[134] Hur uppgiften skulle lösas hade motionärerna ingen bestämd uppfattning om men det förmodades att man behövde både revidera gällande specialförfattningar för att få större likformighet och fullständighet och skapa nya generella författningar om förfarandet.

Riksdagen biföll utredningskravet och två år senare fick huvudmotionären Nils Herlitz i uppdrag av regeringen att — utan särskilda direktiv — göra en förberedande utredning om behovet av lagstiftningsåtgärder. Herlitz' utredning publicerades 1946.[135] Herlitz ansåg att man i första hand skulle lagstifta om besvärsinstitutet. Eftersom många frågor var gemensamma för detta och förvaltningsförfarandet i första instans skulle emellertid en lagstiftning om besvärsförfarandet även påverka förfarandet i övrigt.

Våren 1949 tillsattes så en juridisk expertutredning, de s.k. *besvärssakkunniga*, med Herlitz som ordförande, för att fullfölja utredningsarbetet. Arbetet skulle koncentreras på "besvärsinstitutet och därmed sammanhängande problem". År 1953 avgav besvärssakkunniga ett betänkande med förslag om en mer enhetlig besvärstid vid klagan mot förvaltningsmyndigheternas beslut[136] och 1955 avlämnades ett principbetänkande med titeln Administrativt rättsskydd.[137] I betänkandet redovisades vissa allmänna riktlinjer för det förslag till en lag om besvärsförfarandet som de sakkunniga förberedde. Efter sedvanlig remissbehandling fick utredningen 1958 tilläggsdirektiv för det fortsatta arbetet. I dessa betonades bl.a. att de sakkunniga skulle överväga om det var möjligt att tillmötesgå de önskemål som framkommit om en reglering även av förfarandet i första instans.

De besvärssakkunniga avlämnade sitt slutbetänkande 1964.[138] Ett förslag till en mycket omfattande lag om förvaltningsförfarandet presenterades. Den föreslagna lagen — som omfattade 155 paragrafer — skulle gälla både i första instans och i besvärsinstans. Den skulle tillämpas av både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Även förvalt-

ningsdomstolarnas arbete skulle regleras av den föreslagna förfarandelagen. Förvaltningsmyndigheter och domstolar skulle tillämpa lagen vid behandling av förvaltningsärenden som angick enskilda ("i vilken någon kan vara part", lagförslagets 1 kap. 1 §). Utredningen kallade dessa ärenden *administrativa partsärenden.*

Besvärssakkunnigas arbete vägleddes främst av kravet på *rättssäkerhet.* "För besvärssakkunniga har det framstått som en huvuduppgift att utforma reglerna i en lag om förvaltningsförfarandet så att de giva verklig trygghet för att de avgöranden, som träffas i förvaltningsärenden, bliva materiellt riktiga." Handläggningsordningen ansågs vara "av central betydelse för det preventiva rättsskyddet". De sakkunniga påpekade bl.a. att förvaltningen i Sverige inte står under de allmänna domstolarnas kontroll. "Avsaknaden av den rättssäkerhetsgaranti, som tillgången till sådan kontroll innebär, föranleder att särskild vikt i stället måste fästas vid förvaltningsförfarandets uppbyggnad. Det gäller att i möjligaste mån bygga in garantier för rättssäkerheten direkt i förfarandet."[139]

Ett annat riktmärke för utredningen var kravet på *likformighet.* "Lika förfarandefrågor böra i princip behandlas lika var de än förekomma."[140] Men utredningen eftersträvade inte någon fullständig likformighet. En generell förfarandelag måste, ansåg de sakkunniga, i viss utsträckning kompletteras av särskilda förfaranderegler för olika typer av ärenden.

Besvärssakkunnigas förslag utsattes för åtskillig kritik vid remissbehandlingen.[141] Många myndigheter förordade en kortare och enklare lag som skulle kunna tillämpas även av tjänstemän utan juridisk skolning eller administrativ rutin. En detaljerad förfarandelag av den typ besvärssakkunniga föreslagit skulle, enligt de kritiska remissinstanserna, leda till ökad formalism och omständlighet. Effektiviteten skulle bli lidande. Försäkringsinspektionen skrev t.ex.:

> "I det moderna samhället, där det allmänna i växande grad har att svara för medborgarnas behovstillfredsställelse, måste förvaltningsmyndigheterna kunna handla snabbt, smidigt och effektivt. Den statliga och kommunala förvaltningen bör inte underkastas formregler, som visserligen i enstaka fall kan vara av värde från snäva rättssäkerhetssynpunkter, men som äventyrar eller hindrar de snabbhets- och effektivitetssträvanden inom svensk offentlig förvaltning, som bäst gagnar medborgarnas intressen, om man ser hithörande frågor i stort."[142]

Den starka remisskritiken ledde till att en *arbetsgrupp* i justitiedepartementet med Bertil Wennergren som ordförande utarbetade ett nytt lagförslag som presenterades i ett betänkande 1968.[143] Arbetsgruppen föreslog att lagen skulle ges namnet *förvaltningslagen.* Det nya lagförslaget innebar en drastisk reduktion av antalet bestämmelser jämfört med besvärssakkunnigas förslag. Arbetsgruppens lagförslag innehöll bara 25 paragrafer.

Gruppens utgångspunkt var att lagstiftningen borde göras "kort, enkel och lättöverskådlig". Detta torde, förklarades det,

> "... utgöra förutsättning för att lagverket skall kunna bli var mans egendom på den offentliga förvaltningens alla disparata fält och hos alla dess myndigheter av skilda slag. Det gäller att i det nu aktuella lagstiftningsskedet så kort och kärnfullt som möjligt slå fast och pränta in de verkligt betydelsefulla grundsatserna för förvaltningsförfarandet och det som sammanhänger med dem. Sedan erfarenhet vunnits om tillämpningen av en kort förfarandelag, kan övervägas, om den bör byggas ut med ytterligare regler."[144]

Lagen skulle enligt förslaget tillämpas vid handläggning av både förstainstansärenden och besvärsärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsdomstolarna fördes däremot utanför förvaltningslagens tillämpningsområde.

Arbetsgruppens förslag fick ett i huvudsak positivt mottagande av remissinstanserna och lades till grund för en proposition 1971.[145] I regeringsförslaget — som antogs av riksdagen — hade antalet paragrafer ytterligare minskats. Den nya lagen,[146] som trädde i kraft den 1 januari 1972, innehöll 20 paragrafer. Lagen innebar till övervägande del en kodifiering av redan i praxis tillämpade principer för förvaltningsförfarandet. Nyheter i sak fanns främst i bestämmelserna om jäv, kommunicering och beslutsmotivering. Samtidigt utfärdades också en särskild lag om processen i förvaltningsdomstolarna, förvaltningsprocesslagen (FPL).[147] Den är i vissa avseenden utförligare och strängare än förvaltningslagen. Förvaltningsprocesslagen gäller för den rättskipande verksamheten hos regeringsrätten, kammarrätt, länsrätt, mellankommunala skatterätten, försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätt, dvs. för flertalet förvaltningsdomstolar. Förvaltningsdomstolarna handlägger främst besvärsmål. Lagen gäller därför i huvudsak vid handläggning av dessa mål. Det bör betonas att när förvaltningsmyndigheterna handlägger besvärsärenden så är det förvaltningslagen och inte förvaltningsprocesslagen som skall tillämpas. Förvaltningslagen gäller nämligen, som redan påpekats, vid förvaltningsmyndigheternas handläggning både av förstainstansärenden och besvärsärenden.

Det finns alltså tre allmänna förfarandelagar: rättegångsbalken (RB) för rättegångsmålen hos de allmänna och särskilda domstolarna, förvaltningsprocesslagen för flertalet förvaltningsdomstolar och förvaltningslagen för förvaltningsmyndigheterna. Rättegångsbalken är mycket utförlig och reglerar domstolsprocessen i detalj. Förvaltningslagen är däremot kortfattad och nöjer sig med att reglera ett litet urval centrala förfarandefrågor. Förvaltningsprocesslagen intar beträffande utförlighet en mellanställning mellan rättegångsbalken och förvaltningslagen.

### *4.7.2 Förvaltningsrättsutredningen och den nya förvaltningslagen*

I 1976 års valdebatt intog byråkratifrågorna en framträdande plats. Den socialdemokratiska regeringen reagerade med att i augusti tillsätta en *arbetsgrupp* som bl.a. fick i uppdrag att göra en "utvärdering" av "de bestämmelser i förvaltningslagen som är av särskilt intresse från den enskildes synpunkt".[148] Arbetsgruppen skulle lägga fram förslag med syfte att underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna. I arbetsgruppen ingick dels företrädare för regeringen, dels representanter för kommunförbunden, de fackliga huvudorganisationerna och några andra större organisationer. Efter regeringsskiftet hösten 1976 ersattes arbetsgruppen i december av en parlamentarisk utredning, *byråkratiutredningen*, med i stort sett samma direktiv som arbetsgruppen. Översynen av förvaltningslagen skulle behandlas med förtur. Kommittén skulle "i första hand redovisa en allmän bedömning av reformbehovet".[149]

I en promemoria som överlämnades till regeringen våren 1978 redovisade utredningen sina överväganden i frågan om en översyn av förvaltningslagen. En reformering av lagen sågs som ett angeläget inslag i strävandena att förbättra kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna. Bättre service, ökad begriplighet, kortare handläggningstider och enklare förfaranden betraktades som centrala inslag i kampen mot onödig "byråkrati". Utredningen ansåg det naturligt att översynen av förvaltningslagen anförtroddes åt en särskild kommitté. Hösten 1978 tillsattes också en sådan, *förvaltningsrättsutredningen*, med dåvarande statssekreteraren, sedermera justitierådet Fredrik Sterzel som ordförande. I direktiven hänvisade departementschefen till de reformförslag som byråkratiutredningen aktualiserat. Utredningen borde vidare överväga att komplettera förvaltningslagen med bl.a. bestämmelser om hur omröstning i förvaltningsärenden skall ske när flera personer deltar i avgörandet, när ett förvaltningsbeslut blir gällande (om t.ex. laga kraft behöver inväntas eller inte) och vilka förvaltningsbeslut som kan överklagas.[150]

Utredningen avgav ett delbetänkande sommaren 1981.[151] I detta redovisades dels vissa allmänna överväganden, dels förslag till några partiella reformer av förvaltningslagen. Förslagen avsåg att förstärka myndigheternas service gentemot allmänheten, förenkla förfarandet och förskjuta tyngdpunkten i förfarandet ned mot första instans. För att realisera det sistnämnda föreslogs bl.a. att myndigheterna skulle få större möjligheter att ompröva sina felaktiga beslut. Våren 1982 beslöt riksdagen att i förvaltningslagen ta in en bestämmelse om att besvär som anförts för sent skall tas upp till prövning om förseningen beror på att en besvärshänvisning innehållit felaktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.[152]

Efter remissbehandling av delbetänkandet fick utredningen i början av 1983 tilläggsdirektiv av den socialdemokratiska regering som tillträtt hösten 1982. Den socialdemokratiska regeringen anslöt sig i allt väsentligt till

de ursprungliga direktiven. Service- och förenklingsfrågorna ställdes i förgrunden:

> ”Det är enligt min mening en viktig uppgift för regeringen att komma tillrätta med de svårigheter som enskilda ställs inför i sina kontakter med myndigheterna. Detta är särskilt angeläget med hänsyn till att kontakterna mellan enskilda och myndigheter blivit allt fler under de senaste årtiondena. Det är framför allt två principer som bör vara vägledande för de insatser som nu behövs.
>
> - Förfarandet hos myndigheterna bör förenklas och handläggningen göras snabbare. Allt onödigt byråkratiskt krångel bör undvikas.
> - Kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten bör underlättas. Myndigheternas handlande bör präglas av en önskan att bistå medborgarna.”[153]

De brister som förelåg i dessa avseenden borde i viss utsträckning kunna avhjälpas genom att man ändrade reglerna för förvaltningsförfarandet.

Förvaltningsrättsutredningens slutbetänkande publicerades på hösten 1983[154] och en proposition om en ny förvaltningslag antogs av riksdagen våren 1986.[155] Som tidigare påpekats, träder den nya lagen i kraft den 1 januari 1987. Reformen kan sägas ha inneburit en viss ”dejudicialisering” av förvaltningsförfarandet.[156] Det ”medborgarnära rättsskyddet” — för att använda ett i den finska debatten myntat uttryck — har i Sverige som i många andra länder alltmer ställts i förgrunden. Fredrik Sterzel har tecknat orsakerna:

> ”I åtskilliga länder märker man idag en omorientering av synen på förhållandet mellan medborgaren och förvaltningen. Grunden därtill är en växande insikt om välfärdsstatens följdproblem i form av onödig byråkrati, oöverskådlig författningsreglering och förvaltningsapparat, försvårade (och ibland försummade) kontakter mellan myndigheterna och allmänheten osv. Det börjar nu framhållas allmer allmänt, att man måste sätta den enskilde medborgarens behov i centrum och att dessa behov inte är uttömda genom rättssäkerhet i traditionell, processuell mening utan måste tillgodoses redan i primärkontakterna mellan medborgare och myndighet.”[157]

I den nya förvaltningslagen har nya regler tillkommit om

- myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten
- myndigheternas samverkan med varandra
- att förfarandet skall vara enkelt och snabbt och myndigheternas språk lättbegripligt
- hur omröstningar skall ske i styrelser och nämnder och vem som har rätt att reservera sig
- myndigheternas skyldigheter att ompröva sina beslut

Dessa nyheter har lett till en viss ökning av förvaltningslagens omfång. Den nya lagen innehåller 33 paragrafer. Flertalet bestämmelser i 1971 års förvaltningslag har med endast språkliga eller redaktionella ändringar flyttats över till den nya lagen. Vissa mindre sakliga ändringar och tillägg har emellertid gjorts i bl.a. reglerna om muntlig handläggning, hur part skall underrättas om myndighetens beslut och hur myndighetens beslut skall överklagas.

Propositionen byggde visserligen i sina huvuddrag på förvaltningsrättsutredningens slutbetänkande men flera av utredningsförslagen saknades i propositionen, delvis på grund av kritik från remissinstanserna. Det gällde bl.a. utredningens förslag om utredningsansvaret, tillfälliga beslut, när beslut blir gällande och myndigheters rätt att överklaga varandras beslut.[158]

### *4.7.3 Förvaltningslagens tillämpningsområde*

För vilka myndigheter och ärenden är förvaltningslagen tillämplig? Lagen inleds med följande mening:

> Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden.

Lagen gäller alltså när förvaltningsmyndigheter handlägger "ärenden". Myndigheternas "faktiska handlande" faller däremot i stort sett utanför lagens tillämpningsområde. Skillnaden mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande illustrerades i propositionen om 1971 års förvaltningslag med följande exempel:

> "Hållandet av en lektion i en skola eller utförandet av en operation på ett sjukhus kan enligt normalt språkbruk inte betecknas som handläggning av ett ärende. Uppkommer däremot fråga om disciplinär bestraffning av en skolelev eller om en patients debitering för sjukhusvård föreligger ett ärende som skall behandlas av förvaltningsmyndigheten."[159]

Vissa bestämmelser i lagen skall emellertid, vilket framgår av fortsättningen av första paragrafen, tillämpas inte bara vid handläggning av ärenden utan i all "förvaltningsverksamhet" hos myndigheterna. Det gäller bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet (4-5 §§) och om deras samverkan med varandra (6 §). Dessa bestämmelser skall tillämpas redan innan ett ärende uppstått — den enskilde kan t.ex. behöva hjälp med att inleda ett ärende — och i myndigheternas faktiska handlande.[160]

Om begreppet "förvaltningsmyndighet" skall bara några korta påpekanden göras. Både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter inbegrips. De kommunala styrelserna och nämnderna är att betrakta som

förvaltningsmyndigheter. Utanför begreppet faller däremot — som redan framgått av bokens andra kapitel — statliga och kommunala bolag, stiftelser och andra privaträttsliga subjekt som anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter. Utanför begreppet ligger också de beslutande församlingarna i stat och kommun (riksdag, landsting, kommun- och kyrkofullmäktige). Dessa anses inte vara myndigheter och än mindre förvaltningsmyndigheter. Regeringen är visserligen enligt regeringsformen att betrakta som myndighet men är ingen förvaltningsmyndighet. Förvaltningslagen är alltså inte tillämplig vid handläggning av regeringsärendena. När regeringen handlägger förvaltningsärenden tillämpar den emellertid i görligaste mån förvaltningslagens handläggningsregler.[161] Det bör också påpekas att förvaltningslagen gäller fullt ut i ärenden som inte avgörs av regeringen kollektivt utan av en departementschef på eget ansvar. Dessa ärenden brukar kallas departementsärenden (eller departementschefsärenden). Till departementsärendena hör bl.a. vissa personalärenden hos departementen.

Inte heller domstolarna (inklusive förvaltningsdomstolarna) är några förvaltningsmyndigheter. Som tidigare framgått skall de i sin rättskipande (och rättsvårdande) verksamhet följa rättegångsbalkens respektive förvaltningsprocesslagens bestämmelser. När domstolarna handlägger förvaltningsärenden skall de emellertid — som framgår av citatet ovan ur FL 1 § — tillämpa förvaltningslagens regler. Detta torde vara aktuellt främst vid handläggning av interna personalärenden och ärenden i första instans om utlämnande av allmänna handlingar.

Men hela förvaltningslagen är inte tillämplig vid handläggning av alla förvaltningsärenden hos alla förvaltningsmyndigheter. Åtskilliga begränsningar finns:

- Bestämmelserna i förvaltningslagen har karaktär av allmänna *basregler.* Finns avvikande bestämmelser i lag eller förordning har dessa företräde framför förvaltningslagens regler (3 §). Förvaltningslagen gäller alltså endast subsidiärt (i andra hand) i förhållande till specialförfattningarna. "Det ligger ... i sakens natur", förklarade justitieministern i propositionen 1971, "att en allmän lag av förevarande slag inte kan utformas så, att den passar för alla de situationer som kan uppkomma i ärenden hos olika förvaltningsmyndigheter. Man måste därför räkna med att vissa typer av ärenden kan behöva handläggas i en ordning som avviker från förvaltningslagens."[162] I specialförfattningarna finns också åtskilliga från förvaltningslagen avvikande förfaranderegler.
- Inom den *kommunala förvaltningen* är flertalet av förvaltningslagens föreskrifter inte tillämpliga inom den s.k. oreglerade kommunalförvaltningen där besluten överklagas genom kommunalbesvär (FL 31 §). Begränsningen är dikterad av hänsyn till den

kommunala självstyrelsen. Inom den specialreglerade förvaltningen är lagen däremot tillämplig på samma sätt som inom den statliga förvaltningen. Till skillnad från 1971 års FL skall emellertid vissa av lagens regler tillämpas också inom den oreglerade kommunala förvaltningen. Det gäller de nya reglerna om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheterna och föreskrifterna om snabb och enkel handläggning (4-7 §§). Detsamma gäller lagens regler om tolk, ombud och biträde, inkommande handlingar och jäv (8-12 §§). Dessa regler skall alltså tillämpas utan undantag även för ärenden inom den oreglerade kommunalförvaltningen.

- Flertalet av bestämmelserna i förvaltningslagen gäller inte heller för *kronofogdemyndigheternas* exekutiva verksamhet och *polis-, åklagar- och tullmyndigheternas* brottsbekämpande verksamhet (FL 32 §). De ärenden som undantagits har nära anknytning till domstolarnas verksamhet. Paragraferna 4-7 om myndigheternas serviceskyldighet m.m. omfattas emellertid inte av undantaget.
- Också beträffande förstainstansärenden inom *hälso- och sjukvårdsområdet* har begränsningar gjorts i tillämpningen av FL (33 §). För dessa ärenden är huvudprincipen att bara bestämmelserna i FL 4-13 §§ skall tillämpas dvs. samma bestämmelser som också gäller för den oreglerade kommunala förvaltningen. Dessutom har bestämmelserna om remisser i 13 § gjorts tillämpliga. Övriga paragrafer i FL (14-30 §§) skall tillämpas för dessa ärenden bara om besluten kan överklagas genom förvaltningsbesvär, dvs. med stöd av föreskrifter i specialförfattningarna. Kan besluten inte överklagas eller skall de överklagas som kommunalbesvär är 14-30 §§ inte tillämpliga. Dessa regler innebär att endast ett fåtal föreskrifter i förvaltningslagen är tillämpliga på flertalet ärenden inom hälso- och sjukvårdsområdet. Skälet till begränsningen är, enligt förarbetena, de stora svårigheterna att inom sjukvårdsområdet dra en klar gräns mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande.[163]
- Viktigt är också att framhålla att några ur rättssäkerhetssynpunkt centrala paragrafer i förvaltningslagen bara är tillämpliga i ärenden som avser *myndighetsutövning mot enskilda.* Det gäller reglerna om partsinsyn (16 §), kommunikation (17 §), beslutsmotivering (20 §) och underrättelse om beslut (21 §). Också några andra bestämmelser är reserverade för dessa myndighetsutövningsärenden: om parters rätt att lämna muntliga uppgifter (14 §), myndighetens skyldighet att anteckna uppgifter (15 §), röstplikt vid omröstningar (18 §) och rättelse av skrivfel och liknande (26 §). I 1971 års FL definieras myndighetsutövning som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet,

disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Vid myndighetsutövning uppträder myndigheterna som representanter för den offentliga makten. De fattar med stöd av författning bindande beslut som t.ex. ålägger eller förbjuder den enskilde att handla på ett visst sätt. Men myndighetsutövning kan även resultera i gynnande beslut t.ex. att ett bidrag eller tillstånd beviljas. Åtskilliga ärenden som handläggs av myndigheterna innebär inte någon myndighetsutövning i denna mening. Som exempel kan nämnas remissärenden, kommersiella ärenden (upphandling, försäljningsverksamhet, egendomsförvaltning), ärenden som rör förhandlingar och avtal och ärenden som resulterar i rådgivning eller upplysning.[164] I dessa ärenden är rättssäkerhetsbehovet generellt sett mindre än i myndighetsutövningsärendena. Detta är anledningen till att många bestämmelser i förvaltningslagen enbart gäller vid myndighetsutövning mot enskilda.[165]

## 4.8 Några grundläggande principer

Som redan framhållits är den offentliga förvaltningen i mycket större utsträckning än den privata styrd och reglerad av lagar och andra författningar. Denna författningsreglering är intimt sammankopplad med de starka krav på *rättssäkerhet* som traditionellt ställts på den offentliga förvaltningen. En grundsats i det "svenska rättssamhället" är, förklarade konstitutionsutskottet 1948, att ingrepp i människornas "rätt och frihet" endast får äga rum "med stöd av allmängiltiga regler som i lika mån gäller för alla medborgare och sålunda sätta en spärr för godtycke och väld". Omsorgen om människors rätt och frihet visar sig också däri, fortsatte utskottet, "att sådana regler, försåvitt de avse mera väsentliga ingrepp, skapas under riksdagens medverkan, efter fri och öppen diskussion".[166]

Rättssäkerhet är förvisso ett mångfasetterat begrepp. Ofta har emellertid *förutsägbarheten* lyfts fram som ett grundelement.[167] Medborgaren måste i en "rättsstat" kunna förutse de rättsliga följderna av de handlingar han vidtar eller ämnar vidta. Förutsebarheten förutsätter i sin tur att domstolar och andra offentliga myndigheter följer vissa grundprinciper i sitt arbete. En sådan för rättssäkerheten nödvändig princip är *legalitetsprincipen* eller principen om normmässighet. I 1974 års RF har denna grundprincip fastslagits med orden: "Den offentliga makten utövas under lagarna" (1 kap. 1 §). All offentlig maktutövning skall alltså enligt regeringsformen vara lagbunden. Stadgandet avser inte bara domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet utan även den makt som utövas av regering och riksdag. Det bör betonas att regeringsformens krav på lagbundenhet inte skall tolkas alltför bokstavligt. Visserligen torde kravet innebära att myndigheternas betungande beslut (förbud, föreläg-

ganden etc.) måste ha stöd i lag,[168] men kravet på lagstöd gäller inte generellt för myndigheternas beslutanderätt. Kravet på lagbundenhet innebär snarast ett krav på att myndigheternas beslut skall grundas på generella rättsregler eller etablerad rättspraxis. Det är kravet på normmässighet som är det centrala.

Förutsägbarheten kräver också att domstolar och förvaltningsmyndigheterna iakttar vad som brukar kallas *objektivitetsprincipen.* Även denna princip har slagits fast i regeringsformen (1 kap. 9 §):

> Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Det är kraven på "saklighet och opartiskhet" som ingår i objektivitetsprincipen. Regeringsformens stadgande innebär, för att citera Gustaf Petréns och Hans Ragnemalms grundlagskommentar,

> "... förbud mot varje form av godtycke och naturligtvis särskilt mot den grava variant som brukar benämnas détournement de pouvoir (illojal maktanvändning) och som innebär, att vissa personer eller persongrupper till följd av helt ovidkommande hänsyn vid rättstillämpningen gynnas eller missgynnas".[169]

Paragrafens krav på likabehandling ("allas likhet inför lagen") sammanfaller till stor del med kravet på objektivitet.[170] Det bör observeras att kravet på likabehandling inte riktar sig till riksdagen eller regeringen i deras egenskap av normgivare. Utmärkande för många författningar inom de ekonomiska och sociala områdena är just att de inte behandlar alla lika. Vissa grupper eller individer särbehandlas för att t.ex. skapa ökad rättvisa eller jämlikhet.

### *4.8.1 Jävsregler*

För att skydda sakligheten och opartiskheten i myndigheternas ärendehandläggning finns t.ex. i brottsbalken bestämmelser om straff för bestickning (17 kap. 7 §) och tagande av muta (20 kap. 2 §). Lagen om offentlig anställning innehåller vidare ett förbud mot bisysslor ("extraknäck") som kan "rubba förtroendet" till arbetstagarens eller annan arbetstagares "opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende" (6 kap. 1 §). Viktigare är förmodligen förvaltningslagens utförliga regler om *jäv* (11-12 §§). Jäv betyder egentligen tvivel. Vad man vid jäv tvivlar på är att tjänstemannen eller ledamoten kan handla opartiskt. Han har på något sätt ett intresse i ärendet som kan tänkas påverka hans ställningstagande. Den som är jävig får enligt FL 12 § inte "handlägga

ärendet". Det innebär inte bara ett förbud mot att delta i själva beslutsfattandet utan också mot att t.ex. delta i beredningen, föredragningen eller överläggningen före beslutet. Fattas beslutet vid ett sammanträde skall den jävige avlägsna sig från sammanträdet redan innan behandlingen av ärendet påbörjas. Den jävige får över huvud taget inte delta i behandlingen av ärendet på ett sådant sätt att han kan tänkas påverka utgången av ärendet.

I FL 11 § anges flera olika typer av jäv:[171]

- *Sakägarjäv*, när saken angår vederbörande själv. Med det menas att han är *part* i ärendet eller tillhör den krets av personer som har rätt att anföra besvär mot beslut i ärendet (är *intressent*). I förarbetena har betonats att sakägarjäv inte föreligger om handläggaren har intresse av saken som medlem av en viss grupp i samhället. En representant för ett visst intresse i en ämbetsverksstyrelse drabbas alltså inte av sakägarjäv vid behandlingen av ärenden som rör detta intresse.
- *Intressejäv*, när ärendets utgång "kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada" för handläggaren. I detta fall är handläggaren inte part eller intressent men har ett stort faktiskt intresse i saken. Som typexempel brukar anföras det fall att handläggaren äger en stor aktiepost i ett bolag som uppträder som part i ärendet.
- *Släktskapsjäv*, när saken angår eller kan förväntas medföra synnerlig nytta eller skada för handläggarens "make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående". Med "närstående" avses enligt förarbetena bl.a mor- och farföräldrar, barnbarn, sammanboende och trolovad.
- *Ställföreträdarjäv*, när handläggaren eller någon "närstående" till handläggaren är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan förväntas få synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Om saken rör ett aktiebolag blir t.ex. dess verkställande direktör jävig enligt denna regel. Som "ställföreträdare" räknas också exempelvis förmyndare för en fysisk person. Beträffande juridiska personer (aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar m.m.) betonades i förarbetena att enbart det förhållandet att handläggaren (eller någon honom närstående) är ledamot i styrelsen för ett bolag etc. inte skall medföra ställföreträdarjäv. Det är inte ovanligt att förvaltningsmyndigheter är representerade i styrelser för aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar för att få insyn i deras verksamhet och bättre kunna handlägga ärenden som rör dessa juridiska personer.
- *Tvåinstansjäv*, när ett ärende anhängiggörs hos en myndighet genom besvär, underställning eller på grund av tillsyn över underordnad myndighet och handläggaren redan tidigare hos den un-

derordnade myndigheten "deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken". Detta uttryck innefattar självfallet den som formellt beslutat i ärendet men också t.ex. föredraganden. Den som enbart deltagit på beredningsstadiet hos den lägre myndigheten omfattas däremot inte av denna jävsgrund. Ingenting hindrar alltså att t.ex. en tjänsteman på länsstyrelsen är med i förberedande diskussioner om ett ärende hos en kommunal myndighet och sedan deltar i handläggningen av samma ärende hos länsstyrelsen om ärendet kommer upp på länsstyrelsenivån genom underställning etc. Inte heller innebär tvåinstansjävet något förbud mot att en handläggare deltar i olika skeden av ett ärendes handläggning inom en och samma myndighet.

- *Ombudsjäv*, när handläggaren "fört talan" i saken som ombud. Om handläggaren fått fullmakt av parten att föra talan får han givetvis inte handlägga ärendet. Denna jävsgrund har — brukar påpekas — stor likhet med ställföreträdarjävet.
- *Biträdesjäv*, när handläggaren biträtt någon "mot ersättning". Om handläggaren hjälper någon utan att få särskild ersättning för detta föreligger alltså inte biträdesjäv. Om han utan att få ersättning engagerar sig hårt i saken kan möjligen nästa jävsgrund bli tillämplig.
- *Grannlagenhets- eller delikatessjäv*, om "det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet". I denna s.k. generalklausul har man samlat upp alla övriga situationer där risk för bristande objektivitet föreligger. Typfall är när handläggaren har speciella personliga eller ekonomiska relationer till parten eller intressenten. Ett gammalt vänskapsförhållande kan t.ex. föreligga eller handläggaren kan ha lånat pengar av parten.

Den som är jävig skall "självmant ge det till känna" (FL 12 §). I många fall är det ju bara handläggaren själv som känner till den jävsgrundande omständigheten. Om han underlåter att anmäla jävet kan han ställas till ansvar för tjänsteförseelse. I sista hand är det myndigheten som avgör om jäv föreligger eller inte. Om t.ex. en part gör gällande att den handläggande tjänstemannen är jävig och handläggaren inte delar denna uppfattning måste myndigheten fatta ett formligt beslut i jävsfrågan. Detta myndighetsbeslut kan inte överklagas separat utan bara i samband med besvär mot det beslut "varigenom myndigheten avgör ärendet" (FL 12 §).

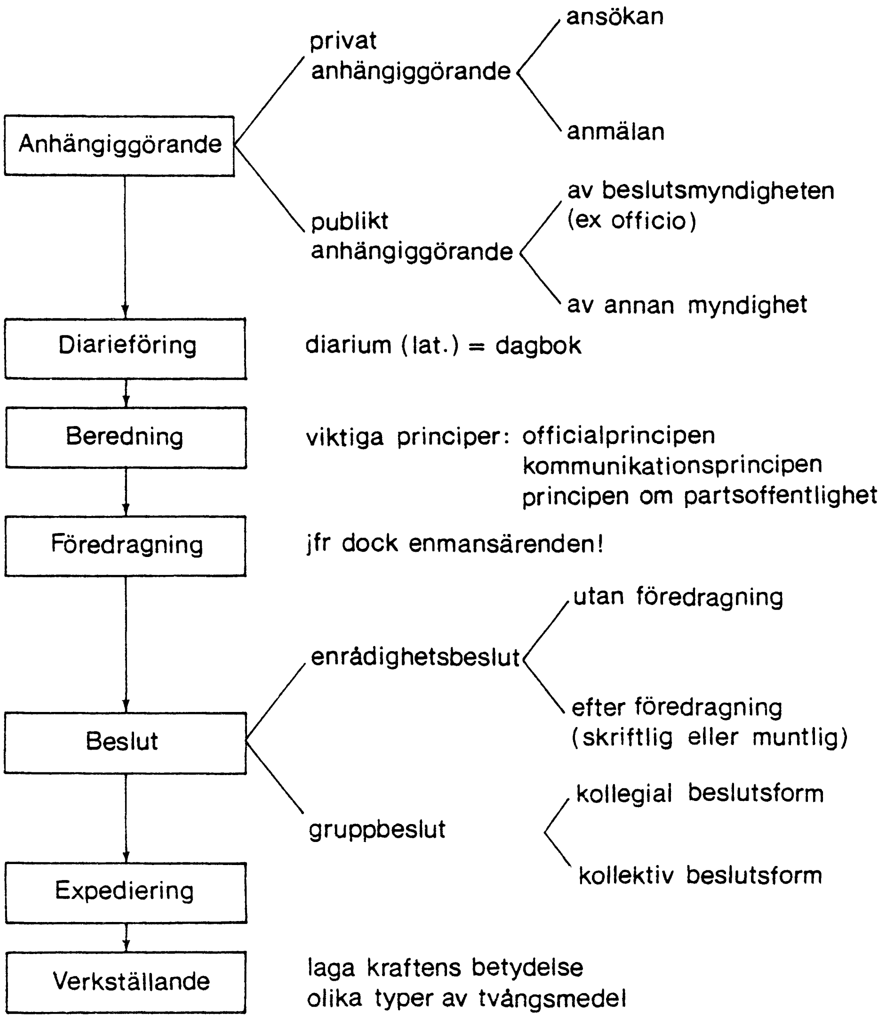
Dessa jävsregler i förvaltningslagen gäller för både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Inom kommunerna skall de alltså tillämpas av styrelser och nämnder både inom den specialreglerade och den oreglerade förvaltningen. För de beslutande kommunala församlingarna gäller däremot kommunallagens mildare jävsbestämmelser (KL 2 kap.

13 §). De omfattar endast sakägarjäv, intressejäv och släktskapsjäv. Förvaltningsdomstolarna å andra sidan tillämpar rättegångsbalkens regler om jäv mot domare. De är ännu strängare än förvaltningslagens.

## 4.9 Förvaltningsförfarandet i första instans

I detta avsnitt skall processen vid myndigheternas handläggning av sina ärenden beskrivas.[172] Processen indelas i ett antal stadier eller faser från det att initiativet till ärendet tas och fram till att beslutet verkställs. Processen sammanfattas i figur 4.3.

**Figur 4.3 Förvaltningsförfarandet i första instans: sammanfattande översikt**



Vad som behandlas är processen i första instans. Besvärsprocessen och andra möjligheter att få till stånd rättelse av felaktiga beslut behandlas i kapitel 6.

### *4.9.1 Anhängiggörande*

Ett ärende kan aktualiseras hos en myndighet på olika sätt. I den förvaltningsrättsliga litteraturen används termen *anhängiggörande.* Vanligast torde vara att ett ärende anhängiggörs utifrån av en enskild person. Man talar då om *privat anhängiggörande.* Den enskilde inkommer t.ex. med en ansökan om ett bidrag eller tillstånd eller med en anmälan om ett sakförhållande (t.ex. flyttningsanmälan till pastorsämbetet). Initiativet kan också tas av en myndighet: *publikt anhängiggörande.* Den beslutande myndigheten kan själv ta initiativet. Den sägs då handla *ex officio.* Termen *initiativärenden* används ofta som beteckning på de ärenden som myndigheten själv initierar. Den andra varianten vid publikt anhängiggörande är att initiativet tas av en annan myndighet än den beslutande. En myndighet får t.ex. ett ärende på remiss från en annan myndighet. Socialnämnden i en kommun ansöker hos länsrätten om vård av unga för att ta ett annat exempel.

När förvaltningsärenden anhängiggörs utifrån skall det i regel ske skriftligt men i enklare ärenden kan en muntlig ansökan eller anmälan godtas. Det gäller, efter en ändring av byggnadsstadgan 1979, t.ex. ansökningar till byggnadsnämnden om byggnadslov för enklare åtgärder.[173]

En viktig förvaltningsrättslig fråga är vilka former av initiativ som medför skyldighet för myndigheten att fatta beslut i den sakfråga som aktualiseras i ärendet. Om sådan skyldighet föreligger har initiativet *materiell anhängighetsverkan.* Vid ansökningar är regeln den — för att ta ett enkelt exempel — att en ansökan om en förmån åt sökanden själv har materiell anhängighetsverkan. Den sökande anses då vara *saklegitimerad.* En ansökan om en förmån åt en annan person måste däremot avvisas av myndigheten om inte sökanden är behörig att företräda personen i fråga som ställföreträdare eller ombud. I FL 9 § sägs t.ex. att den som "för talan i ett ärende" kan anlita ombud. Ombudet måste kunna uppvisa en fullmakt som visar att han har rätt att företräda vederbörande.

För att ansökningar eller besvär skall kunna tas upp till behandling av myndigheten måste de ofta ha inkommit inom en viss tidsfrist, dvs. senast en viss dag. I FL (10 §) och FPL (44 §) finns därför noggranna föreskrifter om när en handling skall anses *inkommen.* Dessa föreskrifter gäller också generellt för den kommunala förvaltningen. Huvudregeln är enkel. En handling anses inkommen till myndigheten när den anlänt till myndigheten (genom postverkets försorg eller genom att parten själv överlämnat handlingen) eller kommit "behörig tjänsteman till handa". Med "behörig tjänsteman" menas främst registratorn och den handläggande tjänste-

mannen. I det senare fallet behöver handlingen inte ha anlänt till myndighetens lokal före tidsfristens utgång. Registratorn eller handläggaren kan t.ex. ta emot den i sin bostad eller under en tjänsteresa.

Vissa myndigheter har fack eller box på en postanstalt och hämtar själv posten. En handling anses då inkommen till myndigheten den dag då handlingen sorterats in i postfacket eller boxen dock under förutsättning att den kommit "behörig tjänsteman" till handa följande dag. Om handlingen kommer in till myndighetens lokal samma dag den sorterats in i facket/boxen är ju beroende av när på dagen myndigheten hämtar sin post. Samma regler skall också tillämpas om handlingen t.ex. lagts in i en brevlåda som myndigheten satt upp eller stoppats in i ett brevinkast på myndighetslokalens ytterdörr. De handlingar som på morgonen finns i brevlådan torde i allmänhet utan särskild prövning anses som inkomna före kl. 24.00 dagen innan (eller närmast föregående arbetsdag).

Om en ansöknings- eller besvärstid går ut en lördag eller söndag är närmast följande arbetsdag tidsfristens slutdag. Denna regel går under namnet *söndagsregeln.* Den är också tillämplig om slutdagen är en annan helgdag eller midsommarafton, julafton eller nyårsafton.[174]

### *4.9.2 Diarieföring*

Ett ärende initieras alltså i regel hos myndigheten genom att en skriftlig framställning från en enskild person eller en annan myndighet anländer med posten. Efter postöppningen skall ärendet *diarieföras.* Detta sker på en enhet inom myndigheten som i regel kallas *registratorskontoret.* Registratorn är namnet på den tjänsteman som sköter denna uppgift.

Diarieföringen är i mycket liten utsträckning författningsreglerad. Vad som finns av författningsregler är några grundläggande bestämmelser i sekretesslagen (15 kap. 1-2 §§) om myndigheternas skyldighet att registrera sina allmänna handlingar. Allmän handling som kommer in till eller upprättas hos en myndighet skall "registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet" (15 kap. 1 §). Reklamtryck och liknande behöver inte registreras. Regeringen kan också — "om särskilda skäl föreligger" — meddela undantag från registreringsskyldigheten "i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning". Regeringen har bl.a. föreskrivit undantag för de deklarationer och kontrolluppgifter som kommer in till de lokala skattemyndigheterna.[175] Sekretesslagen föreskriver vidare (15 kap. 2 §) att ett handlingsregister normalt skall innehålla uppgift om

1 datum, då handlingen kom in eller upprättades
2 diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen

3 i förekommande fall från vem handlingen har kommit in och till vem den expedierats
4 i korthet vad handlingen rör

Myndigheterna registrerar i regel sina handlingar genom diarieföringen. Ett *diarium* är en kronologiskt förd förteckning över de ärenden som handläggs av myndigheten (enheten). Diarierna förs årsvis. Vissa myndigheter har en centraliserad diarieföring, hos andra är den utspridd på flera olika "diariestationer". Av de 70 myndigheter som besvarade vår verksenkät uppgav 30 att de enbart har ett centralt diarium, 12 att diarieföringen helt sköts avdelnings- eller byråvis och 28 att de både har ett centralt diarium och särskilda diarier inom avdelningarna/byråerna. Fler än hälften (37 myndigheter) uppgav också att de har särskilda diarier över hemliga handlingar. Andra specialdiarier förekommer också hos ett tiotal myndigheter. Som exempel kan nämnas särskilda brev- och skrivelsediarier, uppdragsdiarier, personaldiarier och inköpsdiarier. Fysiskt består ett diarium i regel av blanketter (diariekort) insatta i pärmar men det förekommer också att diareföringen datoriserats.[176] Diareföringen innebär att kortfattade anteckningar görs om ärendena t.ex. vem som anhängiggjort ärendet, den första handlingens inkomstdatum, vad saken gäller, ärendets diarienummer och diarieplansbeteckning, eventuella remisser och andra beredningsåtgärder, datum för myndighetens slutliga beslut, beslutets innehåll kortfattat (bifall, avslag och liknande) och när och till vem beslutet expedierats. Kopior av diarieblanketterna används ofta för att bygga upp särskilda sökregister. Diarienumreringen sker löpande årsvis. Diarieplaner är scheman för klassificering av ärendena; de motsvarar de kontoplaner som förekommer på redovisningssidan. I den diarieplan som länsstyrelserna tillämpar anger t.ex. de två första siffrorna den arbetsenhet inom länsstyrelsen som handlägger ärendet. Övriga siffror anger till vilken huvudgrupp av ärenden och undergrupp inom huvudgruppen som ärendet hör.[177] Kommunerna tillämpar en diarieplan som utarbetats av Svenska kommunförbundet. Ibland inkluderas i begreppet diarienummer både diarieplansbeteckningen och den löpande årsvisa numreringen.

Att diarieföringen sker med stor omsorg är viktigt av flera olika skäl. Grundläggande är att myndigheten genom diarieföringen kan hålla reda på alla sina ärenden och handlingar. Genom att granska diariet kan chefen också kontrollera att ärendena inte blir liggande och att de handläggs enligt fastställda eller lämpliga procedurer. Även för informationen utåt till parter, massmedia m.fl. är diariet ett ofta nödvändigt hjälpmedel. Med dess hjälp kan registratorn snabbt ge t.ex. parten besked om hur långt behandlingen av hans ärende fortskridit och journalisten om vilket beslut myndigheten fattat i ett visst ärende. För att offentlighetsprincipen skall fungera krävs också att myndigheten har någon form av register eller överblick över sina handlingar.

### *4.9.3 Beredning*

Efter diarieföringen skall ärendet utredas eller *beredas* för att använda den traditionella termen. I initiativärenden påbörjas för övrigt beredningen ofta före diarieföringen. Dessa ärenden diarieförs ofta bara om beredningen leder fram till beslut som måste verkställas.[178] Syftet med beredningen kan sägas vara att genom insamling av olika typer av information skapa ett såvitt möjligt fullständigt och korrekt underlag för myndighetens beslut. Att omfattningen av utredningsinsatserna alltid måste vägas mot kostnader och tidsåtgång är självfallet. I många enkla rutinärenden är beredningen en enkel procedur. Det kan vara tillräckligt att kontrollera att några enkla beslutsförutsättningar är uppfyllda. I mer komplicerade ärenden kan många olika — och ofta tidskrävande — arbetsmoment ingå: studier av författningar, förarbeten och rättspraxis, inhämtande av synpunkter från parten, andra tjänstemän, myndigheter och experter, inspektioner av olika slag (syn, besiktning, läkarundersökning, hembesök) etc. Innan dessa arbetsmoment i korthet berörs skall några viktiga principer för beredningsarbetet behandlas.

*Officialprincipen*

Vem har det yttersta ansvaret för att ärendet blir tillfredsställande utrett, att myndighetens beslut grundas på ett tillfredsställande beslutsunderlag? Är det myndigheten som har detta ansvar eller vilar det på den som tagit initiativet till ärendets uppkomst? Om myndigheten handlar ex officio, dvs. själv är initiativtagare, kan det verka självklart att den också har utredningsansvaret. Men gäller samma princip om ärendet anhängiggjorts utifrån, t.ex. av en enskild person? Enligt *officialprincipen* (även kallad undersökningsprincipen) är det myndigheten som har ansvaret för att utredningen blir tillfredsställande. Denna princip kan sägas gälla som allmän grundregel inom förvaltningen.[179] Processen vid de allmänna domstolarna kännetecknas av den motsatta principen, *förhandlingsprincipen*, som innebär att parterna och inte rätten har ansvaret för utredningen i målet. Officialprincipen gäller inom förvaltningen mest ograverat när myndigheten vidtar åtgärder i allmänt intresse, t.ex. ingriper mot olovligt byggande, ordningsstörande uppträdande och liknande. I ärenden där i huvudsak privata intressen är involverade, t.ex. bidrags- och tillståndsärenden, har parterna också ett visst utredningsansvar. I dessa ärenden anses den sökande ha skyldighet att förse myndigheten med de uppgifter som krävs för att ansökan skall kunna bifallas. Myndighetens huvudansvar innebär här närmast att den är skyldig att ge parten anvisningar om hur han skall komplettera sin ansökan om den är bristfällig. I de fåtal förvaltningsärenden i vilka två parter står emot varandra inför myndigheten är dess utredningsansvar än mer begränsat.[180] Även om officialprincipen gäller som huvudregel modifieras den alltså i åtskilliga typer av

ärenden av att också parterna har ett visst — i enstaka fall dominerande — utredningsansvar.

För förvaltningsdomstolarna fastslås officialprincipen genom en paragraf i FPL (8 §):

> Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödig utredning får avvisas.

Någon motsvarande bestämmelse finns inte i förvaltningslagen. Förvaltningsrättsutredningen föreslog i huvudbetänkandet 1983 att en nästan identisk paragraf som i förvaltningsprocesslagen skulle tas in i förvaltningslagen.[181] I propositionen om den nya förvaltningslagen har emellertid detta förslag utgått.

*Principen om partsinsyn (aktinsyn)*

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det av största vikt att den som är part i ett förvaltningsärende har full insyn i det material som myndigheten grundar sitt beslut på. Han måste ges möjlighet att korrigera felaktiga uppgifter, bemöta synpunkter som andra framfört, kontrollera att ärendet handläggs på ett korrekt sätt etc. Redan den offentlighetsprincip som fastslås i tryckfrihetsförordningens andra kapitel ger parten, liksom alla andra, insyn i flertalet "allmänna handlingar". Men offentlighetsprincipen hindrar ju inte att vissa handlingar är hemliga med stöd av sekretesslagstiftningen. Dessutom — och viktigare i detta sammanhang — ingår olika typer av interna handlingar inte i begreppet "allmän handling". Utredningspromemorior som görs under beredningen av ett visst ärende räknas som allmänna handlingar först när ärendet slutbehandlats hos myndigheten (TF 2 kap. 7 §). Detsamma gäller t.ex. tjänsteanteckningar om muntliga uppgifter eller om iakttagelser som gjorts vid syn eller besiktning. För att parten skall kunna föra sin talan med framgång behöver han ofta insyn också i hemliga handlingar och i det interna materialet. Specialregler om partsoffentligheten finns i FL 16 § och i sekretesslagen 14 kap. 5 §. I FL 16 § sägs att parten i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda "har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet ... med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen". Första stycket av denna paragraf i sekretesslagen har följande lydelse:

> Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Huvudregeln är alltså att parten har rätt att ta del av allt utredningsmaterial, även hemliga och interna handlingar, som tillförts ärendet. Men insynen är som framgår av paragrafen inte obegränsad. I undantagsfall — om det med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen är av "synnerlig vikt" — tar sekretessintresset över intresset av partsinsyn. Som exempel brukar anges sekretess till skydd för rikets säkerhet och för att skydda anmälare och uppgiftslämnare om t.ex. barnmisshandel och farliga missbrukare för repressalier. Om en part på grund av denna bestämmelse inte tillåtits ta del av ett visst utredningsmaterial skall emellertid myndigheten "på något annat sätt" ge parten upplysning om innehållet i detta material om det kan ske "utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda". Parten kan t.ex. få en muntlig redogörelse för innehållet med utelämnande av vissa känsliga uppgifter. I enstaka undantagsfall kan emellertid förekomma att myndighetens beslut grundas på uppgifter som parten inte alls fått ta del av. Detta är naturligtvis riskfyllt ur rättssäkerhetssynpunkt. Riskerna kan begränsas genom att utredningsmaterialet eller redogörelsen i stället lämnas till ett ombud eller en ställföreträdare för parten. Ombudet eller ställföreträdaren kan emellertid inte förbjudas att muntligen tala om för parten vilka upplysningar han erhållit (SekrL 14 kap. 10 §).

*Kommunikationsprincipen*

Principen om partsinsyn ger alltså parten i regel full insyn i det utredningsmaterial som myndigheten grundar sitt beslut på. Kommunikationsprincipen ålägger myndigheten en skyldighet att *informera* parterna om utredningsmaterialet och ge honom möjlighet att *yttra sig* över det. Principen kan sägas ha sitt ursprung i den gamla domarregeln att "ingen skall dömas ohörd". Parten skall ges möjlighet att försvara sig.

Kommunikationsprincipen har med förvisso åtskilliga undantag tillämpats i svensk förvaltning sedan början av 1700-talet. Bland de bestämmelser i förvaltningslagen som syftar till att värna om den enskildes rättsskydd intar myndigheternas kommunikationsskyldighet en framträdande plats (17 §). Skyldigheten att kommunicera gäller enligt förvaltningslagen enbart i ärenden som innebär myndighetsutövning; det är ju också i dessa som rättsskyddsbehovet är störst. Även beträffande myndighetsutövningsärendena finns emellertid åtskilliga undantag från kommunikationsskyldigheten. Myndigheten får avgöra ett ärende utan kommunicering i ett antal särskilda fall:

1 Om beslutet inte går part emot eller om "åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga". Om t.ex. partens ansökan bifalls helt och hållet har han rimligen inget behov av att bli kommunicerad. Fullständigt irrelevant utredningsmaterial behöver inte heller kommuniceras.
2 Om ärendet rör "tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbild-

ning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart". Det har ansetts att kommunikation i dessa typer av ärenden skulle medföra stora praktiska olägenheter. Dessa ärenden förekommer i stor mängd. En kommunikationsplikt skulle dels innebära en stor arbetsbelastning för myndigheten, dels leda till en avsevärd fördröjning av besluten. Det har också ansetts att kommunikation av utredningsmaterial i tjänstetillsättningsärenden skulle kunna utsätta vissa sökande för onödigt obehag. Det bör påpekas att undantagsregeln för dessa ärendegrupper bara gäller i första instans. Har beslutet överklagats måste besvärsinstansen kommunicera i vanlig ordning.

3 Om "det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet". Vissa beslut måste komma överraskande för att få den avsedda effekten. Som exempel brukar nämnas beslut om ransonering, beslag, inspektioner och polishandräckning.

4 Om "avgörandet inte kan uppskjutas". Inom t.ex. brandskyddet och polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet måste beslut ofta fattas snabbt för att undvika "fara i dröjsmål", dvs. att skador på liv och egendom uppstår.

Förvaltningslagen innehåller inga närmare bestämmelser om det *sätt* på vilket myndigheten skall kommunicera med parten. Myndigheten bestämmer själv, heter det, "om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt" (17 §). Det normala tillvägagångssättet torde vara att parten genom ett vanligt brev tillställs kopior av utredningsmaterialet med uppmaning att inom viss tid inkomma med synpunkter. Dessa synpunkter behöver parten inte lämna skriftligen. Han kan också göra det muntligt genom ett telefonsamtal eller vid ett personligt besök hos den handläggande tjänstemannen. Lämnas synpunkterna muntligt skall de antecknas av tjänstemannen om de kan ha "betydelse för utgången i ärendet" (FL 15 §). Anteckningarna bör dateras och undertecknas av den tjänsteman som gjort dem och sedan läggas till de övriga handlingarna i ärendet. Innebörden av ordet "delgivning" kommer att behandlas längre fram under avsnittet om expediering av beslut. Uttrycket "på annat sätt" syftar bl.a. på det fallet att myndigheten utan att överlämna materialet till parten visar det för honom i samband med att han besöker myndigheten. Denna form för underrättelse bör användas med viss försiktighet, skriver departementschefen i propositionen om den nya förvaltningslagen.[182]

*Remisser*

Förvaltningsförfarandet är enligt hävdvunnen princip — i motsats till domstolsprocessen — i huvudsak skriftligt. Ärendena avgörs "på handlingarna". Även beredningen sker i stor utsträckning genom skriftväxling mellan myndigheten och parten och genom inhämtande av skriftliga

yttranden från andra myndigheter, organisationer eller enskilda personer. Det senare är ett omhuldat inslag. Ärendet skickas på *remiss*. Genom remisser kan man utnyttja andra myndigheters och experters sakkunskap, inhämta åsikter från de organiserade intressena och kontrollera uppgifter som lämnats av parterna. Remisser är, framhåller Bertil Wennergren, av "oskattbart värde som medel för samverkan och samråd mellan myndigheter". Men han tillägger:

> "Tyvärr missbrukas detta utredningsmedel och används över hövan. Det är så behändigt att remittera ett ärende till en annan myndighet för att bli av med det en tid. Och det är så lätt att döva samvetet med att den andra myndigheten kanske har någon synpunkt eller upplysning om något att komma med som annars skulle ha förbisetts. Lika angeläget som det är att remiss görs när den sakligt sett behövs, är det att remiss inte görs i onödan. Åtgärden fördröjer ärendets handläggning och vållar den mottagande myndigheten besvär till ingen nytta för saken."[183]

I förvaltningslagen betonas också (13 §) att myndigheten skall göra en noggrann prövning innan den beslutar att inhämta yttranden genom remiss. Handläggningen skall inte försenas genom onödiga remisser. Lagen föreskriver vidare att om yttrande behöver inhämtas från flera så skall det i regel göras samtidigt. Detta går under namnet *solfjädersremiss*. Om remissinstanserna hörs i tur och ordning talar man om *kedjeremiss*. Kedjeremisser är tidsödande och skall alltså i regel undvikas. Förvaltningslagen poängterar också att myndigheten i remissen normalt skall ange "i vilka avseenden och inom vilken tid yttrande önskas" (13 §).

I en förordning[184] om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser finns vissa kompletteringar till 13 § FL. I förordningen sägs bl.a. att ett remissvar skall vara så kortfattat som möjligt och att innehållet i de remitterade handlingarna skall refereras bara i den utsträckning det behövs för sammanhanget.

Att myndigheterna är skyldiga att bistå och hjälpa varandra har sedan länge gällt som en självklar princip. I 1809 års RF fanns en bestämmelse om att myndigheterna skulle "räcka varandra handen" (47 §). Den s.k. subordinationsprincipen anses vidare bl.a. innebära att en lägre myndighet är skyldig att besvara en remiss från en högre.[185] I sekretesslagen, som gäller för både statliga och kommunala myndigheter, finns följande föreskrift (15 kap. 5 §):

> Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I den nya förvaltningslagen kompletteras denna paragraf med en allmän föreskrift om samverkan mellan myndigheterna (6 §):

> Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Också denna bestämmelse gäller för både statliga och kommunala myndigheter. Enskilda personer eller organisationer har däremot ingen skyldighet — om inte särskilda författningsbestämmelser finns om detta — att besvara remisser från myndigheterna. De "bereds tillfälle" att yttra sig.

*Muntliga inslag*
Även om beredningsarbetet domineras av ett skriftligt förfarande förekommer också, och i ökad utsträckning, muntliga inslag. Telefonkontakter mellan den beredande tjänstemannen och tjänstemän hos andra myndigheter är vanliga liksom muntliga kontakter med parten. Genom ett telefonsamtal kan t.ex. parten ges anvisningar om hur han bör komplettera sin ansökan. Parten kan också telefonledes eller vid ett personligt besök hos myndigheten framföra synpunkter. Som tidigare påpekats, kan också ärenden ofta anhängiggöras muntligt.

I förvaltningslagen ges parten rätt att lämna muntliga uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda "om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång" (14 §). Denna föreskrift fanns också i 1971 års FL. I den nya förvaltningslagen har värdet av muntlig handläggning fått en starkare betoning. Även om den enskilde inte begär det, och ärendet inte avser myndighetsutövning, kan myndighet besluta att handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall, betonas det, "särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra" (14 §). Vissa okomplicerade ärenden kan med fördel handläggas helt muntligt, förklarade departementschefen i propositionen. I andra fall kan en blandning av skriftlig och muntlig handläggning vara den lämpligaste formen.[186] Med "muntlig handläggning" avses både mer informella telefonkontakter och sammanträffanden och formliga muntliga förhandlingar. Förvaltningslagen ger inte parten någon rätt att kräva att myndigheten ordnar ett formligt sammanträde. Specialförfattningarna kan dock innehålla bestämmelser om detta (t.ex. 55 § socialtjänstlagen[187]). För förvaltningsdomstolarna finns bestämmelser i förvaltningsprocesslagen om muntliga förhandlingar. I flertalet av dessa skall muntlig förhandling hållas "om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det" (9 §). I dessa förhandlingar kan domstolen även anordna förhör med vittnen eller sakkunniga (25 §).

*Inspektioner*
Ofta inhämtar en myndighet en stor del av den information den behöver genom olika former av inspektioner. Förvaltningslagen innehåller inga bestämmelser om detta utredningsmedel men i specialförfattningarna finns åtskilliga regler. Myndigheter med tillsynsuppgifter har självfallet ofta anledning att inspektera de anläggningar etc. som de fått i uppdrag att kontrollera. En stor del av arbetet inom statens kärnkraftsinspektion (SKI) består t.ex. i att övervaka att kärnkraftverken byggs och drivs på ett

ur säkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. Tillsynen utövas dels genom analyser av de rapporter som kärnkraftverken dagligen lämnar, dels genom täta inspektioner av anläggningarna. Inom socialtjänsten, för att ta ett annat exempel, är i många ärenden hembesök ett viktigt inslag i utredningsarbetet. Det gäller t.ex. i utredningar angående vård i familjehem, omsorger om barn och ungdom och omsorger av äldre samt vid åtgärder mot missbruk.[188] En speciell typ av inspektioner är de läkarundersökningar som ibland är ett nödvändigt inslag i beredningen, t.ex. i ärenden om sluten psykiatrisk vård, befrielse från värnplikt och vård av unga.[189]

### *4.9.4 Beslutsfattande*

Beredningen utmynnar så småningom i att myndigheten fattar ett beslut i ärendet. Beslut kan givetvis förekomma också på beredningsstadiet. Myndigheten beslutar att skicka ärendet på remiss, att kommunicera med parten, att anordna ett muntligt förhör etc. Även beslut med större rättsliga verkningar kan förekomma på beredningsstadiet. Myndigheten kan t.ex. tillgripa olika *"processuella tvångsmedel"* med vars hjälp man försöker tvinga en part eller annan att medverka. Ett föreläggande att inställa sig till en muntlig förhandling kan t.ex. vara förenat med viteshot. Om personen inte infinner sig riskerar han att få betala ett visst penningbelopp som kallas vite. En annan typ av beslut som kan fattas på beredningsstadiet är de s.k. *interimistiska* besluten. Ett interimistiskt beslut är ett provisoriskt beslut (tillsvidare-beslut) i sakfrågan i avvaktan på att ärendet definitivt avgörs av myndigheten själv eller eventuellt av en högre myndighet. Enligt lagen[190] om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan socialnämnden t.ex. omedelbart omhänderta den unge bl.a. om länsrättens beslut om vård inte kan avvaktas "med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling" (6 §). I brådskande fall kan beslutet om omhändertagande fattas av nämndens ordförande eller annan ledamot som nämnden förordnat. Socialnämndens beslut skall sedan inom en vecka underställas länsrätten för prövning (7 §). Interimistiska beslut förekommer alltså i situationer då snabba beslut krävs med hänsyn till enskilda eller allmänna intressen. Nio av tio slutliga körkortsåterkallelser på grund av rattfylleri eller rattonykterhet föregås av att länsrätten interimistiskt återkallar körkortet, för att ta ett annat exempel.[191]

Besluten under beredningsstadiet avslutar ju i allmänhet inte myndighetens behandling av ärendet. Det gör däremot det *slutliga beslutet.* Ibland innebär det slutliga beslutet att myndigheten inte gör någon prövning av sakfrågan. Ärendet kan t.ex. *avvisas* om parten inte är behörig att föra talan i saken eller hans framställning kommit in för sent eller är så ofullständig att den inte kan prövas. Myndigheten kan också *avskriva* ärendet om t.ex. parten avlidit eller återtagit sin ansökan eller sitt besvär. En tredje möjlighet är att myndigheten *överlämnar* ärendet till en annan

myndighet för behandling. En framställning kan av parten ha ingetts till fel myndighet. Dessa typer av slutliga beslut kan fattas vid olika tidpunkter under handläggningen, men beslut om avvisning eller överlämnande till annan myndighet bör ske på ett så tidigt stadium som möjligt och helst innan den egentliga beredningen påbörjats.

Men flertalet slutliga beslut innebär att myndigheten också tar ställning i sakfrågan, om t.ex. en ansökan skall bifallas eller avslås. Dessa beslut går i den förvaltningsrättsliga litteraturen under beteckningen *huvudsakliga beslut.* Det beslut som fattas efter det att beredningen avslutats är alltså i regel ett huvudsakligt beslut.

Hur fattas då besluten inom förvaltningsmyndigheterna? I de kollegier som organiserades på 1600- och 1700-talen fattades besluten gemensamt ("kollegialt") av de högsta tjänstemännen. Denna beslutsform utsattes så småningom, bl.a. under intryck av tyska och franska förvaltningsdoktriner, för invändningar. Kritiken växte sig stark redan i början av 1800-talet. En kärnpunkt i kritiken var att den kollegiala beslutsformen var alltför tungrodd och tidsödande. "Marchen av Collegialhandlingarne hafva Snäckans gång", för att citera ett yttrande vid 1823 års riksdag.[192] Under 1800-talet övergick man successivt till det s.k. *enrådighetssystemet* — även kallat det byråkratiska systemet — enligt vilket besluten fattas av verkschefen ensam, eventuellt efter samråd med några av de högre tjänstemännen. I ett betänkande 1859 om rikets styrelse- och förvaltningsverk föreslogs för första gången att befogenheten att besluta över vissa ärenden skulle delegeras från chefen till underordnade befattningshavare. Förslaget gällde bara ett enda verk, statskontoret, men systemet kom snart att spridas.[193] Men enrådighetssystemet kom inte att bli helt dominerande. Under 1900-talet har en mängd nya kollektivt ledda råd och nämnder tillskapats och ämbetsverken har i allt större utsträckning försetts med lekmannastyrelser. Åtskilliga beslut inom förvaltningen fattas alltså fortfarande av kollektiva organ, dvs. gemensamt av en grupp personer.

*Enrådighetsbeslut*

Flertalet ärenden inom förvaltningen avgörs alltså numera — och sedan lång tid tillbaka — "enrådigt", dvs. formellt sett av en enda tjänsteman, i princip chefen för myndigheten. Genom bestämmelser i arbetsordningen eller genom särskilda delegationsbeslut har chefens beslutanderätt i stor utsträckning delegerats till lägre tjänstemän. Enligt allmänna verksstadgan bör ett ärende inte handläggas av "mera kvalificerad personal än ärendets beskaffenhet kräver" (6 §). Även medbestämmandeavtalet för den statliga sektorn (MBA-S) betonar vikten av att ansvar och befogenheter delegeras inom myndigheten (34 §). Den enklaste varianten av den byråkratiska beslutsformen är att den beredande tjänstemannen också fattar beslut i ärendet. I verksinstruktionerna används uttrycket att ärendet "avgörs utan föredragning". Ärenden som avgörs på detta enkla sätt kallas *enmansärenden.* Myndigheten bestämmer själv — t.ex. genom be-

stämmelser i arbetsordningen — vilka grupper av ärenden som skall avgöras på detta sätt. I vår verksenkät ingick en fråga om hur stor andel av ärendena som avgörs som enmansärenden. Av svaren framgår att andelen varierar starkt mellan myndigheterna. Av de 68 myndigheter som besvarat frågan angav 11 att enmansärenden inte alls förekommer medan 7 myndigheter angav att huvudparten (mer än 75 procent) av ärendena avgörs enligt denna variant. 28 myndigheter placerade sig i intervallet 1-25 procent. I flertalet myndigheter avgörs alltså mindre än 25 procent av ärendena som enmansärenden. Det är i allmänhet mer rutinartade ärenden som avgörs på detta sätt. Detta gäller emellertid inte alltid. I invandrarverket avgörs t.ex. utlänningsärenden alltid som enmansärenden, i arbetarskyddsstyrelsen bl.a. vissa besvärsärenden, i datainspektionen generella föreskrifter enligt inkassolagen, i rikspolisstyrelsen ärenden om upphandling, skadereglering och utlämnande av uppgifter ur polisregister.[194]

Mer komplicerade ärenden avgörs emellertid i regel *"efter föredragning"*. Här finns två varianter. Enligt den ena sker ingen muntlig föredragning utan den beredande/föredragande tjänstemannen upprättar ett skriftligt förslag till beslut som han — eventuellt tillsammans med övriga handlingar i ärendet och några skriftliga kommentarer — lägger på beslutandens bord. Om denne accepterar förslaget signerar han beslutskonceptet och låter det gå till utskrift. Om han av någon anledning känner sig tveksam diskuterar han ärendet med den föredragande tjänstemannen. Den andra varianten innebär att föredragningen sker muntligt. Den föredragande ger då en kort presentation av ärendet och avslutar föredragningen med ett förslag till beslut. Efter eventuell diskussion fattas beslutet "enrådigt" av den högre beslutande tjänstemannen. Muntlig föredragning förefaller, särskilt på högre beslutsnivåer, vara betydligt vanligare än den skriftliga varianten. I vår verksenkät ingick en fråga om vilken typ av föredragning som är vanligast på olika nivåer inom myndigheten. Resultaten sammanfattas i tabell 4.2.

**Tabell 4.2 Muntlig och skriftlig föredragning**

| | Muntlig föredragning vanligast | Muntlig och skriftlig föredragning ungefär lika vanliga | Skriftlig föredragning vanligast | Ej svar |
|---|---|---|---|---|
| Föredragning inför: | | | | |
| 1. Myndighetens chef | 38 | 25 | 7 | 0 |
| 2. Avdelningschef/ byråchef | 32 | 25 | 10 | 3 |
| 3. Nivå under byråchef | 29 | 20 | 14 | 7 |

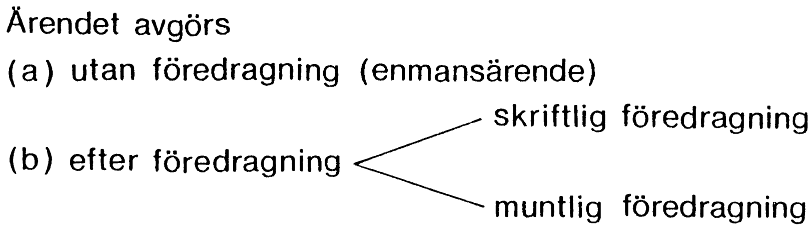
Vid föredragning inför myndighetens chef angav alltså 38 myndigheter att muntlig föredragning är vanligast. Bara hos 7 myndigheter dominerar den skriftliga varianten på verkschefsnivån. På lägre beslutsnivåer är den muntliga föredragningens dominans inte lika stark, men även på dessa nivåer är som synes muntlig föredragning betydligt vanligare än den skriftliga.

Det kan tilläggas att även andra personer (vanligtvis avdelnings- eller byråchefer) kan ha rätt eller vara skyldiga att närvara och framföra synpunkter vid muntlig föredragning inför verkschefen.[195] Även om beslutet formellt fattas av en enda person föregås alltså beslutet i denna variant ofta av diskussioner mellan flera tjänstemän. Man talar ibland om en "halvkollegial" beslutsform. Denna praxis kan ses som en reminiscens av det gamla kollegiala beslutssystemet. Även vid "skriftlig föredragning" kan flera tjänstemän kopplas in och vara skyldiga att ge synpunkter på det utarbetade förslaget. Ärendet avgörs "efter cirkulation" för att använda ett vanligt uttryck.

Om den föredragande tjänstemannens och övriga "närvarandes" beslutsansvar råder för närvarande oklarhet. Enligt den traditionella uppfattningen delar dessa ansvaret för beslutet med den (de) formellt beslutsfattande. För att undgå beslutsansvar måste de anföra skiljaktig mening (reservation) som skall antecknas i protokoll eller på annat sätt.[196] I propositionen 1975 om ämbetsansvarsreformen förklarade emellertid departementschefen att endast de som formellt beslutar har straffsrättsligt ansvar för beslutet.[197] Den uppfattningen har senare fått stöd av bl.a. länsdemokratikommittén och förvaltningsrättsutredningen.[198] Dessa nya tankar har dock inte i någon större utsträckning trängt igenom hos myndigheterna själva, åtminstone inte beträffande föredraganden. I verksenkäten ingick en fråga om vilken praxis myndigheten tillämpar i fråga om föredragandens beslutsansvar. Frågan besvarades av 67 myndigheter. Av dessa markerade 57 svarsalternativet: "Om beslut avviker från föredragandens förslag måste denne skriftligen reservera sig för att undgå ansvar för beslutet". Bara 7 myndigheter markerade alternativet: "Den föredragande har inget beslutsansvar".[199]

De varianter som kan förekomma vid den byråkratiska ("enrådiga") beslutsformen sammanfattas i figur 4.4.

**Figur 4.4 Varianter av enrådighetsbeslut**



*Gruppbeslut*
I flertalet myndigheter skall, som redan påpekats, vissa viktiga beslut inte fattas enrådigt utan av en grupp personer i egenskap av styrelse, råd, nämnd etc.

För att en beslutsgrupp av detta slag skall vara behörig att fatta beslut måste ett visst antal ledamöter var närvarande. Bestämmelserna om *beslutförhet* (eller *kvorum*, efter den latinska termen) stadgar i allmänhet att mer än hälften av ledamöterna skall vara närvarande. Denna regel gäller för de kommunala nämnderna och styrelserna enligt kommunallagen (3 kap. 9 och 13 §§). För ämbetsverksstyrelserna finns kvorumregler i verksinstruktionerna. Styrelsen i arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har t.ex. som ledamöter en generaldirektör som är styrelsens ordförande, en överdirektör som är styrelens vice ordförande och elva andra ledamöter som regeringen utser särskilt (instruktionen 11 §). Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst sex andra ledamöter är närvarande (16 §). Denna huvudregel kompletteras emellertid av några tilläggsbestämmelser. För det första poängteras att om möjligt samtliga ledamöter bör vara närvarande när "ärende av större vikt" handläggs. För det andra finns specialregler för det fall att ett ärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda. Ärendet kan då avgöras "genom meddelanden mellan ordföranden och minst sex andra ledamöter". Förslag till beslut skickas då till ledamöterna och dessa meddelar ordföranden om de biträder förslaget eller inte. Beslut som fattas på detta sätt kallas *per capsulam-beslut.* Inom den kommunala förvaltningen torde denna form inte få användas. Hinner man inte ens använda per capsulam-förfarandet kan enligt verksinstruktionen "ordföranden besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör" (16 §).

Även när beslut fattas vid ett sammanträde med ett kollektivorgan sker normalt en muntlig *föredragning* av ärendet som avslutas med att den föredragande avger ett förslag till beslut. Föredragningen kan skötas av ordförande men betydligt vanligare är — både inom statlig och kommunal förvaltning — att denna uppgift sköts av sekreteraren eller annan tjänsteman. I verksinstruktionerna sägs i allmänhet att föredragningen normalt ankommer på chefen för den avdelning eller enhet dit ärendet hör eller på särskilt förordnad föredragande.

Efter föredragningen sker en av ordföranden ledd *överläggning* om ärendet. Ledamöterna kan då framställa *yrkanden* av olika slag. En typ av yrkanden är de formella, t.ex. yrkande om bordläggning till ett senare sammanträde eller återremiss till beredningsorganet eller den beredande tjänstemannen. En annan typ är yrkanden i sakfrågan, dvs. yrkanden om att beslutet skall ges en annan utformning än vad föredraganden föreslagit. Sedan överläggningen avslutats sammanfattar ordföranden diskussionen och meddelar vilka olika yrkanden som eventuellt framförts. Beslutsgruppen är nu mogen att fatta sitt beslut. Två olika beslutsformer kan

tillämpas: den kollektiva (även kallad parlamentariska) beslutsformen och den kollegiala (även kallad juridiska) beslutsformen.

Den *kollektiva beslutsformen* tillämpas sedan länge i de politiska församlingarna (riksdag, landsting, kommun- och kyrkofullmäktige) och i kommunala nämnder och styrelser. Föreligger mer än ett förslag ställer ordföranden proposition på dessa i ett svep.[200] Att ställa proposition på ett förslag innebär att ordföranden frågar beslutsgruppen om den bifaller förslaget. Ledamöterna svarar "ja" eller "nej" på dessa frågor (eventuellt kan handuppräckning förekomma). Sedan proposition ställts på samtliga förslag förklarar ordföranden vilket han anser bifallet. Beslutet befäster han med ett klubbslag. Gruppen har då, som det heter, med *acklamation* beslutat anta ett viss förslag. Men innan ordförandens klubba faller kan en ledamot begära *omröstning* (votering). I en omröstning ställs alltid två förslag mot varandra (eliminationsmetoden). Det förslag som enligt ordförandens uppfattning vunnit beslutsgruppens bifall kommer alltid upp som huvudproposition (ja-proposition) i slut- eller huvudvoteringen. Det gäller därför att finna vilket av de övriga förslagen som skall ställas mot detta i huvudvoteringen. När gruppen fattar beslut om detta börjar man med ett acklamationsförfarande men begärs omröstning måste en eller flera förberedande omröstningar äga rum innan man kommer fram till huvudomröstningen. Förslagen elimineras alltså successivt till dess att två återstår, som i huvudomröstningen ställs mot varandra. Omröstningarna är i regel öppna. Vid personval är dock sluten omröstning vanlig. Vid öppen omröstning ropas i regel ledamöterna upp och anger med "ja" eller "nej" vilket förslag de stöder. Vid lika röstetal har i allmänhet ordföranden utslagsröst.

Den kollektiva beslutsformen ger stort utrymme för "taktikröstning" i de förberedande voteringarna. Den ger också ordföranden en central roll eftersom det förslag som ordföranden hör "ja" på alltid kommer upp i slutvoteringen.[201] Ordförandens inflytande kan dock begränsas av att han följer fasta rutiner i det avseendet. I riksdagen hör t.ex. talmannen alltid "ja" på utskottets yrkande.

Utmärkande för den kollektiva beslutsformen är också att ledamöterna inte behöver delta i en omröstning. Ledamoten kan lägga ner sin röst.

Den *kollegiala* (juridiska) beslutsformen har sedan gammalt tillämpats av domstolarna och de kollegialt organiserade förvaltningsmyndigheterna. Så fort delade meningar framkommer vid överläggningen måste omröstning äga rum om man följer denna beslutsform. Omröstningen går till så att varje ledamot i tur och ordning utvecklar och motiverar sin uppfattning i ett s.k. votum. Den i myndigheten yngste börjar i regel och ordföranden avslutar. Den mening som fått flest röster vinner i princip. Det räcker alltså med *relativ majoritet.* Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. I vissa fall, om ärendet t.ex. gäller en fråga om ansvar eller påföljd eller pengar, kan det också bli aktuellt med sammanläggning av

röster. Vid omröstning av bidragsbelopp kan t.ex. röster för högre bidragsbelopp läggas till röster för lägre till dess att absolut majoritet för ett belopp uppnås.

I den kollegiala beslutsformen föreligger vidare röstplikt. En ledamot kan alltså inte, som i den kollektiva varianten, avstå från att delta i omröstningen.

Den kollegiala beslutsformen har alltså sedan länge tillämpats av domstolarna. Den har också traditionellt gällt som huvudprincip i statliga styrelser och nämnder. "Med tanke på att i varje fall tidigare en stor del av beslutsfattandet i statlig förvaltning hade karaktär av regeltillämpning, och företrädesvis jurister rekryterades till ledande befattningar, är det naturligt att den beslutsform som utvecklades blev den kollegiala."[202] Den kollektiva formen har emellertid under senare år successivt trängt in också i den statliga förvaltningen. En enkätundersökning gjordes våren 1979 av ett antal statliga myndigheter angående vilken beslutsform som tillämpades om det i samband med överläggningen i ett ärende framkommer tre förslag till beslut. 23 myndigheter förklarade att de använde den kollektiva metoden, 25 den kollegiala och i 40 lät ordföranden diskussionen fortsätta till dess att man kom fram till ett enhälligt beslut.[203] När omröstning förekom var alltså den kollektiva beslutsformen i slutet av 1970-talet ungefär lika vanlig som den kollegiala. I många myndigheter undvek man att hamna i omröstningar.

1971 års förvaltningslag innehöll inga regler om hur beslut skulle fattas. Verksinstruktionerna har under senare år i allmänhet haft följande föreskrift: "Som styrelsens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder." Denna föreskrift har inte varit helt klargörande. En rimlig tolkning torde visserligen vara att uttrycket avsett den kollegiala beslutsformen, men föreskriften kunde också tolkas så att även den kollektiva varianten var tillåten.

Att den kollektiva beslutsformen alltmer vunnit insteg också i den statliga förvaltningens styrelser och nämnder har förklarats på följande sätt:

> "En anledning kan vara att de ärenden som är föremål för avgörande numer utgörs av lämplighetsbedömningar i en annan utsträckning än tidigare. Nyare lagstiftning som ofta är av ramkaraktär är även tillkommen för att möjliggöra anpassningar till lokala och andra skiftande förutsättningar. Den kollektiva beslutsformen är utformad för just sådana situationer, varför det kan ligga nära till hands att använda denna form.
>
> En annan anledning kan vara att många ledamöter i statliga nämnder och styrelser har en erfarenhet från politiskt arbete och arbete i föreningar och organisationer där den kollektiva metoden tillämpas. För dessa ledamöter är det naturligt att vilja använda den kända beslutstekniken även i uppdraget som ledamot i statliga nämnder och styrelser."[204]

I den nya förvaltningslagen har oklarheten om vilken beslutsform som skall tillämpas inom statliga styrelser och nämnder undanröjts. Lagen föreskriver (18 §) att den *kollektiva metoden* skall användas vid omröstning i förvaltningsärenden. Av propositionen framgår dock att den kollegiala metoden även i fortsättningen skall användas av vissa statliga nämnder som har en funktion och organisation liknande domstolarnas och i sådana fall då det beslutande organet är ett "tjänstemannakollegium".[205] Koncessionsnämnden för miljöskydd och de disciplinnämnder som finns i vissa myndigheter kan vara exempel på de avsedda nämnderna.

Som tidigare påpekats, anses en ledamot ha rätt att lägga ner sin röst om man tillämpar den kollektiva metoden. Någon röstplikt föreligger alltså inte. Förvaltningslagens regler innebär här en viktig modifikation (18 §):

> I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild är varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda får en ledamot alltså inte helt avstå från att rösta. I propositionen motiveras föreskriften med rättssäkerhetsskäl. "Om alla ledamöter deltar i beslutsfattandet, får detta . . . generellt sett antas bli säkrare."[206] Bestämmelsen att ingen är skyldig att rösta för mer än ett förslag innebär t.ex. att den som biträtt ett förslag som blivit nedröstat i en förberedande votering inte är skyldig att delta i huvudomröstningen. Inte heller är den som avser att rösta för huvudförslaget skyldig att delta i omröstningar om kontraproposition.[207]

Förvaltningslagen föreskriver vidare att omröstningarna skall vara *öppna* och att ordföranden har utslagsröst vid lika röstetal. Eventuella bestämmelser om sluten omröstning för t.ex. valärenden skall tas in i specialförfattningarna.

En ledamot som blivit överröstad kan *reservera sig* mot beslutet genom att "låta anteckna avvikande mening" (FL 19 §). Därigenom fritas han från ansvar för beslutet. Reservationsrätten förutsätter inte att någon formell omröstning ägt rum. En ledamot kan även reservera sig mot ett acklamationsbeslut.[208] I praxis förekommer också att en ledamot som biträder majoritetens mening avger ett s.k. *särskilt yttrande* i vilket han närmare utvecklar sitt ställningstagande och skälen för detta. Möjligheten att göra sådana kompletterande uttalanden regleras inte i lagen.

Också föredraganden och andra tjänstemän som är närvarande vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har enligt förvaltningslagen rätt att få avvikande eller "skiljaktig" mening antecknad (19 §). Av propositionen framgår att denna rätt också gäller vid enrådighetsbeslut.[209] Av denna reservationsrätt skall inte den slutsatsen dras att förvaltningslagen — eller dess förarbeten — utgår ifrån att dessa tjänste-

män har beslutsansvar. I propositionen om den nya förvaltningslagen motiverades reservationsrätten för föredraganden och övriga "närvarande" tjänstemän med att "parter och andra kan få värdefull information och vägledning genom att avvikande uppfattningar inom myndigheten dokumenteras och bringas till deras kännedom".[210] Departementschefen tillade att han förutsatte att dessa tjänstemän använder sin reservationsrätt "med urskiljning och återhållsamhet. Den bör i princip inte användas i andra fall än då det ligger i rättssäkerhetens intresse eller då det annars finns särskilda skäl för det." Dessa resonemang utgår snarast från uppfattningen att föredraganden m.fl. inte har något ansvar för besluten.

Förvaltningslagens beslutsregler avviker på några punkter — bl.a. beträffande ledamöternas röstplikt i ärenden som innebär myndighetsutövning — från kommunallagens. För att man inte skall behöva tillämpa olika regler om beslutsfattandet i olika ärendetyper på det kommunala området har kommunallagens regler gjorts generellt tillämpliga inom hela den kommunala förvaltningen. Även styrelser och nämnder inom den specialreglerade sektorn skall alltså i detta avseende följa kommunallagsreglerna och inte bestämmelserna i förvaltningslagen.

*Beslutsmotivering*

Bestämmelser om myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut utgjorde den kanske viktigaste nyheten i sak i 1971 års FL. Före 1972 fanns inga allmänna författningsbestämmelser om detta. I vissa specialförfattningar fanns regler om motiveringsskyldighet, men vad som gällde när författningsbestämmelser saknades var oklart. Rättspraxis var oenhetlig.[211] Den nya förvaltningslagen innebär i jämförelse med 1971 års lag inga ändringar i sak beträffande motiveringsskyldigheten. Huvudregeln är att de slutliga besluten i myndighetsutövningsärenden "skall innehålla de skäl som har bestämt utgången" (20 §). Motiveringen behöver inte innehålla någon detaljerad redogörelse för sakförhållandena i ärendet eller några omfattande rättsliga resonemang. Den skall kort och koncist ange "de springande punkterna". Att bara ange de författningsparagrafer som beslutet grundas på är inte tillräckligt. Att det fortfarande ofta finns brister i motiveringarna har framhållits. Fredrik Sterzel skriver t.ex. i en uppsats: "Att många beslut inte förses med tillräckliga, upplysande motiveringar trots vad förvaltningslagen kräver är lika välkänt som att även åtskilliga tjänstemän har svårigheter att uttrycka sig i skrift."[212]

Motiveringsskyldigheten betraktas som viktig av flera olika skäl. Den anses främja en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena, öka allmänhetens tilltro till att besluten är väl underbyggda och underlätta för parten att avgöra om han skall överklaga beslutet eller inte.

Den principiella motiveringsskyldigheten har emellertid i förvaltningslagen försetts med åtskilliga undantag som delvis sammanfaller med undantagen från kommunikationsskyldigheten. Skälen får helt eller delvis utelämnas i ett antal fall (20 §):

1 Om beslutet inte går någon part emot eller det av andra anledningar är "uppenbart obehövligt" att ge upplysning om skälen. Om t.ex. partens ansökan bifalls helt och fullt föreligger ingen motiveringsskyldighet.
2 Om beslutet rör "tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart". Dessa undantag har i förarbetena motiverats på skilda sätt. En öppen redovisning av skälen skulle kunna utsätta den enskilde för onödigt obehag. Det gjordes också gällande att beslut i dessa ärenden ibland måste grundas på subjektiva värderingar som inte alltid går att motivera rationellt.[213]
3 Om det är nödvändigt "med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande". Detta undantag avser främst situationer då det av sekretesskäl är nödvändigt att begränsa motiveringen.
4 Om ärendet "är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen". I vissa fall, t.ex. inom sjukvården och polisens verksamhet, krävs så snabba ingripanden att det inte finns tid att utforma skälen.
5 Om ärendet gäller normbeslut i första instans. Vid prövning av normbeslut i högre instans efter överklagande gäller dock den allmänna motiveringsskyldigheten.

Undantagen från motiveringsskyldigheten är alltså ganska omfattande. Motiveringsparagrafen avslutas emellertid med följande mening: "Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand." Regeln är alltså utformad som en rekommendation till myndigheterna att muntligen eller skriftligen ge en efterhandsmotivering om parten begär det. Det är troligt att detta främst blir aktuellt vid beslut om tjänstetillsättning, utfärdande av betyg eller tilldelning av forskningsbidrag. Någon ovillkorlig skyldighet att ge en efterhandsmotivering föreligger dock inte. Partens begäran kan t.ex. komma så lång tid efter det att myndigheten fattade sitt beslut att det inte längre är möjligt att rekonstruera motiven.

*Besvärshänvisning*
Förutom motivering skall beslutet också normalt innehålla en s.k. *besvärshänvisning* (även kallad fullföljdshänvisning) under förutsättning att beslutet kan överklagas. Om beslutet går parten emot skall han "underrättas om hur han kan överklaga det" (FL 21 §). Om ledamot eller tjänsteman (t.ex. föredraganden) anfört skiljaktig mening skall parten också underrättas om denna. I besvärshänvisningen bör anges hur lång besvärstiden är och när den börjar löpa och till vilken myndighet besväret skall ställas

och besvärshandlingen skickas. Även andra upplysningar kan lämnas, t.ex. att besvärsskrivelsen skall vara egenhändigt undertecknad och att ombud (med fullmakt) kan anlitas. Om ett besvär inkommer för sent på grund av att besvärshänvisningen innehållit felaktiga uppgifter om t.ex. besvärstid eller till vilken myndighet/förvaltningsdomstol besvärsskrivelsen skall skickas skall besväret inte avvisas utan tas upp till prövning i vanlig ordning (FL 24 §).

### *4.9.5 Expediering av beslut*

Sedan myndigheten avgjort ett ärende skall parten enligt FL 21 § personligen underrättas om beslutet "om det inte är uppenbart obehövligt". Besvärssakkunniga ansåg att underrättelse var obehövlig framförallt beträffande rutinbeslut i okontroversiella ärenden "vilka komma till parts kännedom i och med verkställigheten, t.ex. beslut om lönebelopp".[214] Underrättelseskyldigheten avser enligt förvaltningslagen bara myndigheternas slutliga beslut i ärenden som avser myndighetsutövning, men det brukar betonas att samma skyldighet mer eller mindre självklart också gäller för vissa andra beslut, t.ex. för interimistiska beslut som förbjuder eller ålägger en part att göra något.

Att parten underrättas om myndighetens beslut är viktigt inte bara av det skälet att parten har ett stort intresse av att få besked om ärendets utgång. Viktiga rättsverkningar är också knutna till beslutets tillkännagivande. Ofta är t.ex. beslutet inte bindande för parten eller verkställbart gentemot honom förrän det bringats till hans kännedom. För att besvärstiden skall börja löpa krävs i regel också att parten fått del av beslutet.

Förvaltningslagen innehåller inga närmare anvisningar om *hur* myndigheten skall underrätta parten om beslutet. Myndigheten bestämmer själv om underrättelsen skall ske "muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt" (FL 21 §). Parten kan alltså underrättas om beslutet muntligen — t.ex. vid ett sammanträde eller genom ett telefonsamtal — eller skriftligen. Det traditionella och fortfarande normala sättet är att myndigheten på grundval av beslutskonceptet upprättar en skriftlig handling, en *expedition*, som återger beslutet och som med posten skickas till parten. Beslutet *expedieras*. Kopior av expeditionen kan (ibland måste) även skickas till andra intressenter eller myndigheter. En expedition kan ha formen av ett protokollsutdrag — speciellt vanligt inom den kommunala förvaltningen — eller bestå av en särskilt upprättad handling som återger beslutet (ett bevis, tillstånd, godkännande etc.). I enkla fall kan beslutet antecknas direkt på t.ex. ansökningshandlingen som skickas tillbaka till parten.

I expeditionskungörelsen,[215] som gäller statliga men inte kommunala myndigheter, finns vissa föreskrifter om expeditioner. I en särskild avgiftslista anges vilka expeditioner som skall beläggas med avgift och

storleken på denna. Det är främst expeditioner om gynnande beslut i ansökningsärenden (tillstånd, behörighet, godkännande etc.) som belagts med avgift. Avgiften tas i regel ut på det sättet att expeditionen sänds till sökanden mot postförskott.

När en expedition skall lämnas ut bör den enligt den s.k. serviceförordningen[216] normalt sändas med posten. Om expeditionen skickas i ett vanligt brev kan emellertid myndigheten inte vara helt säker på att försändelsen verkligen nått mottagaren eller om den dag det skedde. Ofta behöver myndigheten bevis om detta för att kunna verkställa beslutet eller avgöra om ett besvär har kommit in i rätt tid eller inte. Behövs bevis om mottagandet sker formlig *delgivning* av beslutet enligt reglerna i den s.k. delgivningslagen.[217] Ordet "delgivning" avser i författningsspråket just delgivning enligt delgivningslagen. För att delgivning skall få ske krävs uttryckligt författningsbemyndigande. FL 21 § innehåller ett generellt bemyndigande för beslut i myndighetsutövningsärenden. Den vanligaste formen för delgivning torde vara att expeditionen översänds i ett rekommenderat brev med mottagningsbevis.[218] När mottagaren hämtar ut expeditionen på posten intygar han med sin namnteckning att han mottagit expeditionen. Mottagningsbeviset skickas sedan av postanstalten till den avsändande myndigheten. Delgivningslagen innehåller emellertid även andra delgivningsformer. Om postutdelning inte är möjlig kan t.ex. handlingen överlämnas av en särskild stämningsman. Är personen helt oanträffbar kan s.k. kungörelsedelgivning ske. Den formen är emellertid närmast avsedd för det fall att beslutet skall delges ett stort antal personer eller en obestämd grupp av personer. Myndigheten meddelar då i lämplig tidning (eventuellt också på sin och/eller kommunens anslagstavla) att handlingen under en viss tid hålls tillgänglig i myndighetens lokal eller annan plats. I meddelandet skall även innehållet i handlingen kortfattat anges.

### *4.9.6 Verkställighet*

Beträffande verkställigheten av förvaltningsbeslut skall i korthet två frågeställningar beröras: dels vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att besluten skall vara verkställbara ("exigibla"), dels frågan om vilka makt- eller tvångsmedel staten förfogar över för att garantera att besluten blir verkställda. Det utmärkande för statens administrativa styrmedel anses ju vara deras tvingande karaktär. Det är hotet om straff eller andra sanktioner eller hotet om direkta tvångsåtgärder som ytterst garanterar att medborgarna åtlyder myndigheternas påbud och förelägganden.

*Verkställbarhet*

Med verkställbarhet menas inte bara att beslutet får verkställas av någon offentlig myndighet utan också att beslutet blir gällande för den enskilde så att han blir skyldig att t.ex. rätta sig efter ett förbud eller får rätt att

utnyttja ett tillstånd. En närmast självklar förutsättning för verkställbarheten är att parten/parterna eller den myndighet som har ansvaret för verkställigheten *underrättats* om beslutet. Underrättelsen till parterna tjänar ju dessutom som utgångspunkt för besvärstidens beräkning. Men det är långtifrån säkert att beslutet får verkställas omedelbart efter dess tillkännagivande. Ofta måste man invänta *laga kraftens* inträdande. Laga kraft vinner ett beslut när det inte längre kan angripas besvärsvägen. Besvärstiden har gått ut eller den högsta besvärsinstansens utslag föreligger. Förvaltningsbeslut som inte är överklagbara vinner omedelbart laga kraft och kan därför i regel verkställas direkt efter tillkännagivandet. Beträffande överklagbara beslut är frågan om laga kraftens betydelse för verkställigheten mer invecklad och svårbesvarad. Varken förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen innehåller några generella regler om detta problem. Vad som sägs i dessa lagar är bara att besvärsinstansen "får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla" (FL 29 § och FPL 28 §). Besvärsinstansen kan alltså genom ett särskilt s.k. *inhibitionsbeslut* stoppa verkställigheten i avvaktan på besvärsutslaget. Denna bestämmelse kan ju bara avse beslut som är verkställbara utan att laga kraft behöver inväntas. Vilka förvaltningsbeslut är då i denna mening omedelbart verkställbara? En grupp av beslut kan lätt utpekas nämligen de som överklagas som kommunalbesvär, dvs. enligt kommunallagens besvärsregler. Dessa kan i princip verkställas omedelbart. Beträffande beslut inom den statliga förvaltningen och den specialreglerade kommunala förvaltningen finns varken i lagstiftningen eller i rättspraxis några riktigt klara principer. De spridda författningsregler som finns innehåller nästan alltid bestämmelser om att vissa förvaltningsbeslut kan verkställas utan att besluten vunnit laga kraft. Däremot finns mycket få författningsregler med motsatt innebörd, dvs. att beslut inte får verkställas förrän de vunnit laga kraft. Enligt Håkan Strömberg[219] kan anledningen till detta vara att dylika regler ansetts överflödiga eftersom den outsagda huvudregeln inom statsförvaltningen förmodligen är den att verkställigheten kräver laga kraft.[220] I den förvaltningsrättsliga litteraturen påpekas också att försiktighet med verkställigheten är särskilt påkallad vid beslut som innebär mer kännbara ingrepp i den enskildes frihet eller egendom.[221] Men kravet på laga kraft har i rättspraxis fått åtskilliga undantag. Vissa beslut kan alltså verkställas omedelbart, t.ex. interimistiska beslut och beslut som avser att skydda viktiga samhällsintressen såsom upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet och skyddet av människors liv och hälsa. Gynnande beslut kan också i allmänhet verkställas omedelbart, särskilt om det inte finns någon motpart i ärendet.

Både besvärssakkunniga och förvaltningsrättsutredningen föreslog att regler om när beslut blir gällande och kan verkställas skulle tas in i den generella förfarandelagstiftningen.[222] Sådana regler saknas emellertid både i 1971 års förvaltningslag och i den nya förvaltningslagen. Ett skäl till

detta har varit svårigheten att fånga upp rättspraxis i klara och enkla principer.

Ibland är frågan om verkställigheten oproblematisk av den anledningen att beslutet innehåller en föreskrift om *tidpunkten* för beslutets ikraftträdande. Utnämningsbeslut och beslut om förbud innehåller ofta föreskrifter av detta slag.

*Tvångsmedel*

Verkställigheten av förvaltningsbeslut kräver långtifrån alltid att några tvångsmedel behöver tillgripas. Ofta behöver inte några verkställighetsåtgärder alls vidtas av någon förvaltningsmyndighet för att den önskade effekten skall uppnås. Det kan vara tillräckligt att beslutet expedieras till parten. Som exempel kan nämnas avslags- och registreringsbeslut. Ett tillståndsbeslut "verkställs" av den enskilde själv genom att han bedriver den verksamhet som tillståndet avser. Ett beslut om bidrag föranleder i regel ingen annan verkställighetsåtgärd än att bidragsbeloppet utbetalas. Det är främst vid verkställandet av betungande beslut av typen förbud och förelägganden som tvångs- eller maktmedel kan behöva tillgripas. Tvångsmedel kan för övrigt användas inte bara under verkställighetsfasen utan också under beredningsstadiet för att t.ex. tvinga en person att inställa sig till ett förhör eller ge myndigheten möjlighet att inspektera en lokal.

Den som inte åtlyder ett myndighetsbeslut kan ibland drabbas av *straff* och/eller *avgifter.* I miljöskyddslagen[223] finns t.ex. bestämmelser om att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller villkor som meddelats av koncessionsnämnden angående utsläpp av avloppsvatten, luftföroreningar m.m. kan dömas till böter eller fängelse i högst två år (45 §). Har överträdelsen medfört ekonomiska fördelar för den som överträtt föreskriften och betydande störningar (eller risk för sådana störningar) uppstått skall dessutom en särskild miljövårdsavgift påföras (52-53 §§). Storleken på avgiften skall motsvara de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Beslut om avgiften fattas av koncessionsnämnden efter ansökan av statens naturvårdsverk (56 §). Nämndens beslut kan sedan överklagas hos Svea hovrätt (59 §). Under senare år har avgiftshotet alltmer ersatt straffhotet som påtryckningsmedel.[224] Genom denna "avkriminalisering" har man velat lätta på de allmänna domstolarnas arbetsbörda. Många avgiftsbeslut fattas nämligen av förvaltningsmyndigheterna.

Till förelägganden och förbud av olika slag kan också knytas *viteshot.* I beslutet meddelas då att mottagaren vid ohörsamhet riskerar att få betala en viss summa pengar, ett vite. Vitesbeloppets storlek anges alltså i beslutet. Viteshotet är till skillnad från straffhotet individuellt. Ett vitesföreläggande riktar sig alltid till en eller flera bestämda (fysiska eller juridiska) personer. Om mottagaren trots viteshotet underlåter att följa myndighetens beslut anmäler myndigheten förhållandet till åklagaren som väcker talan hos allmän domstol om att det "försuttna" vitet skall utdömas. I

enstaka fall kan myndigheten själv utdöma vitet. Om viteshotet visar sig ineffektivt kan myndigheten också meddela ett nytt vitesföreläggande med ett högre, mer kännbart vitesbelopp. Det bör också påpekas att en myndighet har rätt att förelägga viten bara med stöd av ett uttryckligt författningsbemyndigande. Åtskilliga myndigheter har i författningarna givits denna befogenhet.

Myndigheterna kan ibland också hota med s.k. *tvångsutförande*. Myndigheten uppdrar då åt t.ex. en privat företagare att vidta den åtgärd som vederbörande vägrat fullgöra. Den försumlige debiteras kostnaden för åtgärden. Vägrar han betala får myndigheten kräva ersättning inför domstol. Detta tvångsmedel kan användas av t.ex. byggnadsnämnd och polismyndighet. I regel kan tvångsutförande tillgripas först efter det att myndigheten förelagt den enskilde att utföra åtgärden med hot om tvångsutförande.

Direkt våld mot person eller egendom kan också undantagsvis få användas för att verkställa förvaltningsbeslut. Beslutsmyndigheten kan då begära s.k. *handräckning*. I vissa fall skall en begäran om handräckning prövas av tingsrätten. I en lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.[225] finns t.ex. bestämmelser som ger byggnadsnämnd rätt att hos tingsrätten ansöka om handräckning för att åstadkomma rättelse av byggnadsåtgärd som företagits utan erforderligt byggnadslov eller i strid mot förbud i byggnadslagen eller förbud som meddelats med stöd av byggnadslagen (detta är "svartbygge" på förvaltningssvenska). Meddelas handräckning utförs verkställigheten — t.ex. rivning av en byggnad — av kronofogdemyndigheten. I andra fall kan handräckning meddelas direkt av exekutiv myndighet eller polismyndighet. Som exempel på handräckning från polisens sida kan nämnas de regler som ålägger polisen att lämna biträde vid tvångshämtning till hem eller anstalt enligt lagarna om vård av unga (LVU 17-18 §§) och vård av missbrukare (LVM 25-26 §§).

De tvångsmedel som här i korthet berörts — straff, avgifter, vitesförelägganden, tvångsutförande och handräckning — är ur vissa synpunkter av högst olika karaktär. Vissa av dem bör kanske inte ens kallas tvångsmedel vid en strikt användning av termen.[226] Straff-, avgifts- och vitespåföljderna innebär ju inte att den förpliktelse som den enskilde försummat förverkligas. Risken att bli utsatt för påföljd är i stället avsedd att verka allmänpreventivt, att fungera som påtryckning på den enskilde att fullgöra sina förpliktelser. Tvångsutförande och handräckning innebär däremot att myndigheten tvångsvis direkt utför den åtgärd som ålegat den enskilde.

Det bör också observeras att de vanliga förvaltningsmyndigheterna i rätt liten utsträckning disponerar över dessa tvångsmedel. Det är främst de allmänna domstolarna, de exekutiva myndigheterna och polismyndigheterna som har dispositionsrätten. De tvångsmedel som andra myndigheter kan utnyttja är främst vitesförelägganden och tvångsutföranden.

Det försuttna vitet skall visserligen normalt utdömas av allmän domstol, men domstolen har då inte att ta ställning till om föreläggandet varit lämpligt eller behövligt utan bara om det varit lagligen grundat.

### *4.9.7 Handläggningstider*

Den offentliga förvaltningen eller "byråkratin", för att använda den i detta sammanhang vanliga beteckningen, beskylls ofta för att arbeta trögt och omständligt. Att handläggningstiderna kan vara långa har nyligen visats i en rapport av riksrevisionsverket.[227] I studien ingår en kartläggning av den totala handläggningstiden för tretton olika ärendeslag. Dessa valdes så att både statligt och kommunalt producerade tjänster ingår. Med "handläggningstid" avses i undersökningen tiden från det att ärendet kom in till den beslutande myndigheten och till det att myndigheten expedierade beslutet.

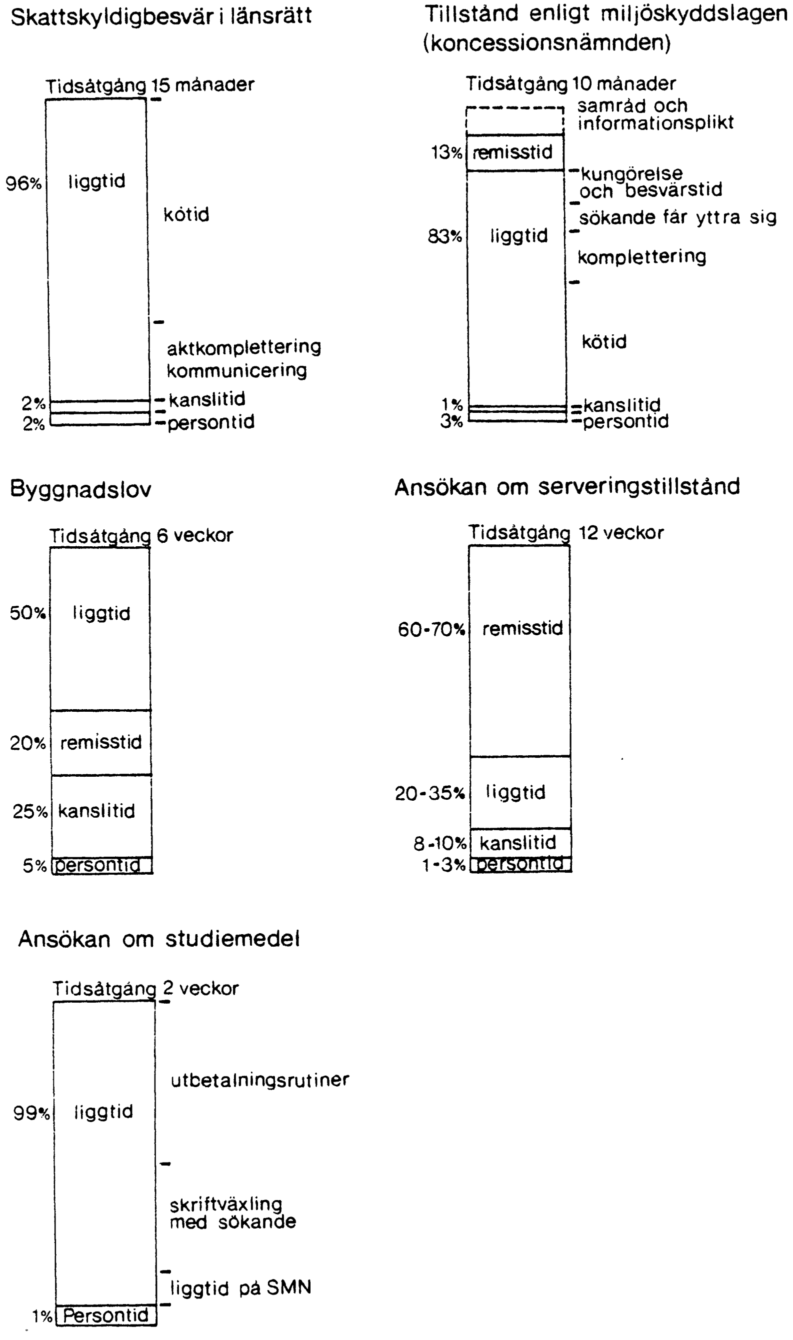
Av rapporten framgår bl.a. att länsrätternas handläggning av *skattemål* beträffande inkomsttaxering tar mellan ett och tre år. Ansökningar till koncessionsnämnden om *tillstånd enligt miljöskyddslagen* har en handläggningstid på mellan tre och aderton månader (med tio månader som normaltid). Ansökningar om *byggnadslov* tar från några veckor upp till sex månader att handlägga (med en-två månader som normaltid). Den vanligaste handläggningstiden för ärenden om *serveringstillstånd* vid länsstyrelserna är mellan tre och sex månader. En ovanligt kort handläggningstid finns beträffande ansökningar om *studiemedel* hos studiemedelsnämnderna. Den normala handläggningstiden är där två till tre veckor.

I rapporten redovisas också den totala handläggningstidens fördelning på olika tidsmoment. Handläggningstiden delades upp i följande kategorier:

- *persontid*: den tid som handläggande eller beslutande tjänstemän vid beslutsmyndigheten "aktivt arbetar med ärendet"
- *kanslitid*: tid för registrering, diarieföring, poststöppning, arkivering, utskrift av beslut, expediering m.m.
- *liggtid*: väntetid med anledning av kommunikation med sökanden, komplettering av ansökan, "kötid" hos beslutsmyndigheten m.m.
- *remisstid*: tid då ärendet lämnat den handläggande myndigheten för att annan myndighet skall yttra sig i frågan. Även i remisstiden ingår naturligtvis persontid, kanslitid och liggtid vid en annan myndighet.

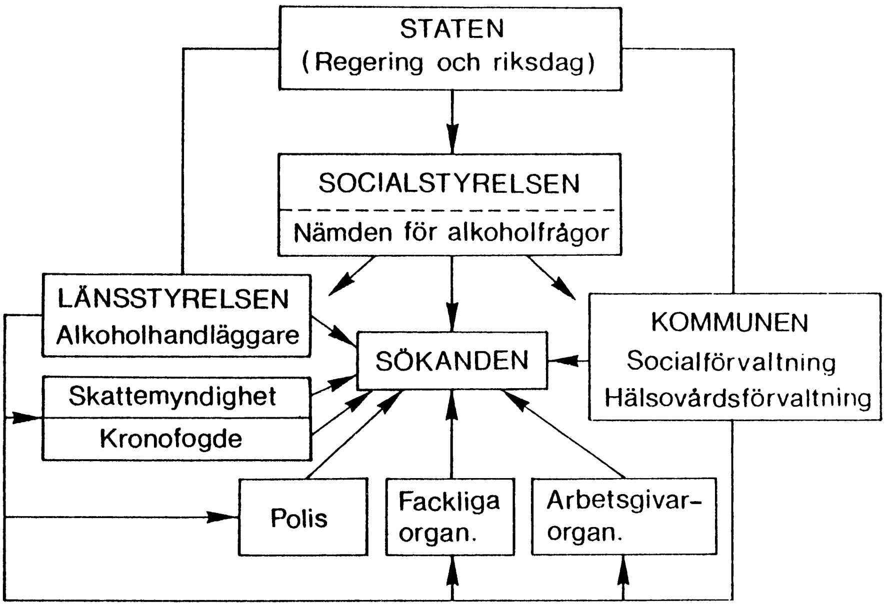
I figur 4.5 visas hur den totala handläggningstiden i de fem ärendeslag som tidigare nämnts fördelas på dessa olika tidsmoment.

**Figur 4.5 Den totala handläggningstidens fördelning på olika moment**

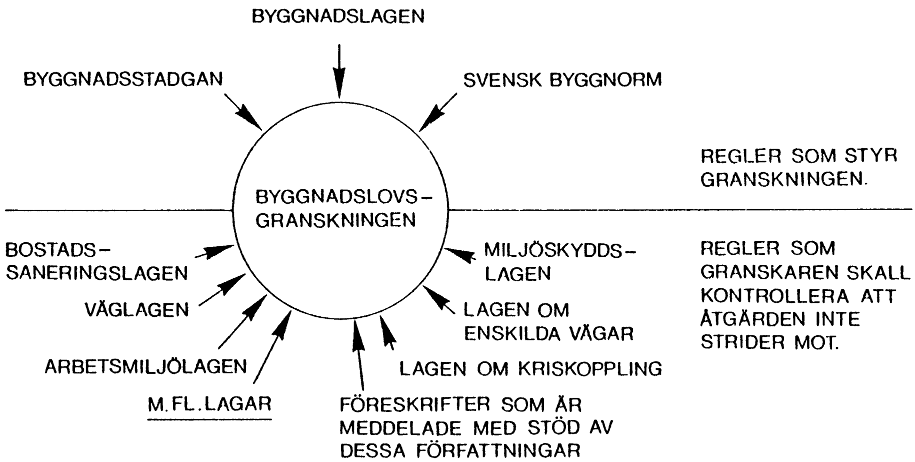


*Persontiden* utgör genomgående bara ett par procent av den totala tiden. Inte heller *kanslitiden* är i regel särskilt lång. Det är ligg- och remisstiderna som svarar för huvudparten av handläggningstiden. *Liggtiden* består främst av kötid och remisstid. Kötid innebär att ärendet får ligga och vänta på sin tur på grund av att myndigheten har stora ärendebalanser. Av de redovisade ärendeslagen är det främst skattebesvären i länsrätterna som har långa kötider. I liggtiden ingår också den tid som behövs för komplettering av ärenden. För vissa slag av ärenden måste ansökningarna kompletteras i upp till 50 procent av fallen. Liggtiden omfattar också den tid då ärendet får vänta i avvaktan på internt samråd och på att beslutssammanträde skall hållas. Förvaltningslagens krav på kommunicering med parten är också i vissa typer av ärenden en viktig orsak till den långa tidsåtgången. Vissa ärenden är också föremål för ett omfattande *remiss- och samrådsförfarande*. Myndigheternas uppgifter griper i stor utsträckning in i varandra. Arbetsfördelningen och specialiseringen inom förvaltningen har ökat. I beslutsprocessen för ett ärende är ofta många myndigheter inblandade. I figur 4.6 illustreras t.ex. vilka myndigheter m.fl. som är berörda av en ansökan till länsstyrelsen om serveringstillstånd. Regelverket kan också vara omfattande och svåröverskådligt. Av figur 4.7 framgår det omfattande regelverk som styr handläggningen av ansökan om byggnadslov.[228]

**Figur 4.6 Myndigheter och andra som berörs av ansökan om serveringstillstånd**



**Figur 4.7 Lagar och regler som styr handläggningen av ansökan om byggnadslov**




Riksrevisionsverkets bedömning är att handläggningstiden "i många fall är alltför lång för att kunna anses acceptabel".[229] I en attitydundersökning framgick också ett stort missnöje hos "avnämarna" med de långa handläggningstiderna.[230] Mellan 21 och 58 procent av de tillfrågade var missnöjda med handläggningstiderna för de valda ärendeslagen. Missnöjet var särskilt starkt beträffande skattebesvären hos länsrätterna. I dessa mål är ju handläggningstiden också speciellt lång. Det visade sig också att missnöjet mot handläggningen i synnerhet riktades mot den långa tidsutdräkten.

## 4.10 ADB i statsförvaltningen

Handläggning och myndigheternas interna organisation av sitt arbete har i väsentliga avseenden förändrats till följd av en ökade användningen av datorer.[231] Redan kring 1950 hade hålkortstekniken tagits i bruk för den lokala skatteuppbörden. Statistiska centralbyrån inrättade vid denna tid en maskincentral för hålkortsbearbetning. Datorer kom snart att bli ett huvudinstrument för att rationalisera förvaltningen. För att åstadkomma kostnadsbesparingar inriktades datautbyggnaden på att skapa stora, centraliserade och integrerade system. Under 1960-talet inköptes ett antal större dataanläggningar, till en början främst av märket IBM. Under 1950-talet fanns färre än tio datamaskiner i statligt bruk. År 1964 var antalet 30, mot slutet av årtiondet nära 100.

En särskild utredning, tillsatt mot slutet av 1950-talet, kommittén för maskinell databehandling, drog upp ett för tiden svindlande perspektiv. Datorer borde inte endast komma till användning för snäv rationalise-

ring, för informationslagring och registervård: "I fortsättningen torde användningen av maskinerna i planeringssammanhang och för framställning av underlag för beslut i viktiga frågor komma att alltmer skjutas i förgrunden ... Möjligheterna att snabbt följa upp och delvis förutsäga utvecklingen på det ekonomiska och andra områden kommer att öka och därmed möjligheterna att snabbt vidtaga korrigerande åtgärder. Även rent styrande funktioner kommer på en del områden att kunna överlåtas på ADB."[232] Utredningen föreslog att en ny myndighet, statens datanämnd, skulle inrättas. Förslaget kom emellertid inte att genomföras. Den för sin tid karaktäristiska teknikoptimismen hade varit alltför vidlyftig. Riktlinjerna för ADB-användningen i statsförvaltningen förblev att främja rationaliseringen. Det centrala ansvaret för den statliga ADB-utvecklingen lades följaktligen på ett redan existerande ämbetsverk, statskontoret. Statskontorets inriktning från 1965 var i hög grad präglad av företagsekonomiska principer. Stordrift, kostnadsrationalitet och intern konkurrens blev lösenorden.[233] Den nya personalen rekryterades i stor utsträckning från det privata näringslivet, inte minst från de stora datamaskinleverantörerna.

Den kvantitativa tillväxten av ADB-utrustningen har fortsatt och rent av accelererat. Utvecklingen under 1970-talet och främst 1980-talet har dock haft en något annan innebörd. Den nya mikrodatortekniken har gjort det möjligt att sprida lagring och bearbetning av data. Myndigheterna har i ökande utsträckning kunnat förlägga sin databehandling till lokala och regionala enheter. Utvecklingen av telekommunikationstekniken gör det möjligt att kommunicera med hjälp av terminaler oberoende av var datorn befinner sig. De stora, integrerade systemen var ett barn av sin tids, 1960-talets, tekniska lösningar. ADB-tekniken används på 1980-talet i försöken att "decentralisera" den offentliga förvaltningen. Regeringen gav 1984 20 statliga myndigheter med huvudkontor i Stockholm eller Solna i uppdrag att tillsammans med statskontoret undersöka möjligheterna att med hjälp av modern data- och kommunikationsteknik decentralisera delar av sin verksamhet.[234]

Sammanräknas stordatorer, mindre datorer, minidatorer, terminaler och skrivare finns det 1985 cirka 38 500 ADB-utrustningar i statsförvaltningen, varav cirka 6 000 vid universiteten.[235] Ungefär 40 procent av de statsanställda använder ADB i sina arbetsuppgifter.[236] En del tillämpningsområden för ADB är inte myndighetsspecifika. Det rör sig här om för många myndigheter gemensamma funktioner. Ett exempel är *personal- och löneadministration.* En undersökning 1985 visade att 45 procent av de undersökta myndigheterna använde ADB för detta syfte.[237] Cirka 350 myndigheter är anslutna till SLÖR, statens centrala löneuträkningssystem, som administreras av statens löne- och pensionsverk, SPV. Systemet drivs vid ett antal datacentraler runt om i landet och avtal reglerar dessas samarbete med SPV. Hos SPV finns även PI, personaladministra-

tivt informationssystem, som komplement till SLÖR. *Ekonomiadministration* (redovisning, kostnadsberäkningar, fakturering etc) sköts i statsförvaltningen med hjälp av System S, som utvecklas och underhålls av riksrevisionsverket. Av de undersökta myndigheterna använde 1985 54 procent ADB för sin ekonomiadministration. *Dokument- och ärendehantering* är ett annat vanligt användningsområde för ADB (44 procent av myndigheterna). För diarieföring finns ett speciellt datasystem, STADIS, som gör det möjligt att snabbt få en överblick över inkomna handlingar, expedierade ärenden, ärendebalanser, ärenden grupperade efter sakområden etc. En stor del av statsförvaltningens datakraft går idag åt till ordbehandling — redigering av dokument av olika slag. ADB används också, i tillämpliga fall, för *materieladministration* (28 procent av myndigheterna) samt *statistikproduktion* (54 procent, förekommer inte minst vid statistiska centralbyrån).

För speciella uppgifter finns ett stort antal system, varav några av de viktigaste kan tjäna som illustration.[238] *Rättsväsendets informationssystem (RI)* har som syfte att förenkla och förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna inom rättsväsendet samt mellan dessa och övriga myndigheter. Ett område gäller data om brott och kriminalvård. Här ingår bl.a. uppgifter om dom, strafföreläggande och ordningsbot. Systemet är samordnat med det allmänna kriminalregistret, de centrala polisregistren och körkortsregistrets belastningsdel. Ett annat system (Rättsdata) innehåller uppgifter om överenskommelser med främmande makter, kommittéväsendet, författningar i Svensk författningssamling (SFS) och vissa myndigheters författningssamlingar samt viktiga avgöranden i högsta domstolen och hovrätterna, regeringsrätten och kammarrätterna, arbetsdomstolen och bostadsdomstolen. Riksdagen har motsvarande databaser för propositioner, motioner, utskottsbetänkanden m.m.

*Polisväsendet* har ett stort antal ADB-rutiner, förutom att rikspolisstyrelsen svarar för driften av större delen av brottsregistren i RI. Till det centrala datasystemet är anslutet ett stort antal terminaler, som är placerade centralt och ute i polisdistrikten. Datasystemen omfattar uppgifter om efterlysta personer, spaningsverksamhet, eftersökta fordon, stulet och förkommet gods, pass etc.

*Försvaret* använder ADB på flera olika sätt. De större ADB-systemen omfattar krigsledning, försvarets krigs- och fredsorganisation, personaladministration, värnpliktig personal, förnödenhetsförsörjning och materielunderhåll, ekonomisk redovisning, budgetarbete, produktionsplanering vid försvarets materielverk, verkstadsdrift och fastigheter. Även inom civilförsvaret och det ekonomiska försvaret används ADB sedan länge.

*Den allmänna försäkringen* började datoriseras 1973. De stora systemen gäller pensioner, barnbidrag och sjukförsäkring. Systemen utgör ett viktigt hjälpmedel för den löpande administrationen av socialförsäkrings-

och bidragssystemen hos de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. De ger också tillgång till statistik som ger underlag för planering och personaldimensionering vid kassorna. Riksföräkringsverkets centrala dataanläggning är placerad i Sundsvall. Omkring 1 400 terminaler vid försäkringskassornas regional- och lokalkontor är anslutna till systemet.

*Bil-, körkorts- och yrkestrafikregistren* has sedan 1973 om hand av en central datacentral i Örebro. Länsstyrelserna svarar för registering och trafiksäkerhetsverket för registerhållning.

*Folkbokföring och beskattning* drivs med hjälp av ADB sedan mitten av 1960-talet. Systemet omfattar bl.a. fastighetstaxering, personredovisning, allmänna val, registrering av juridiska personer, debitering av preliminär skatt, uppbörd av skatt, omräkning av slutlig skatt, underlag för kontroll och revision, mervärdeskatt samt arbetsgivaravgifter. Folkbokföring och fastighetsredovisning bearbetas regionalt på länsstyrelsernas dataanläggningar. För skattesystemen används dels länsdatorerna, dels en central dator hos riksskatteverket.

*Redovisningssystemet för exekutionsväsendet (REX)* har som syfte att rationalisera indrivningsverksamheten hos kronofogdemyndigheterna. Systemet används bl.a. för automatisk uppdebitering av nya mål och avisering till gäldenärer, bevakning, kontroll och redovisning.

*Högskoleutbildningen* administreras idag till vissa delar med ADB. Ett centralt antagningssystem togs i användning 1977 och drivs av universitets- och högskoleämbetet. Samma år tillkom ett lokalt system för studiedokumentation, statistik och lokal antagning (STUDOK). Detta håller nu på att ersättas av ett nytt terminalbaserat studiedokumentationssystem (LADOK). Centrala studiestödsnämnden tog 1978 ett nytt ADB-system i bruk.

*Arbetsförmedling* sker idag till stor del med hjälp av ADB. Ett system används för framställning av platslistor över alla lediganmälda platser. Sedan slutet av 1970-talet finns också möjlighet att söka via terminal bland lediga platser och bevaka nytillkommande platser för arbetssökandes räkning. Inom arbetsmarknadsverket finns fler än 200 terminaler anslutna till systemet.

*Fastighetsdatasystemet* drivs av centralnämnden för fastighetsdata, som inrättades 1968. Det nya fastighetsdatasystemet är nu infört i Stockholms, Uppsala, Malmöhus och Gävleborgs län och omfattar cirka 30 procent av landets fastighetsbestånd. Systemet ersätter tidigare manuellt förda jord- och stadsregister samt fastighets- och tomträttsböcker.

Ett *statligt person- och adressregister (SPAR)* togs i drift 1978 och innehåller aktuella uppgifter om personnummer, namn, adress, civilstånd, medborgarskap, barn, taxerad inkomst, fastighetsinnehav m.m. Registret an-

vänds för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter i andra personregister samt vid urvalsdragning för bl.a. direktadresserad reklam. Kunder är förutom offentliga myndigheter också det privata näringslivet, inte minst försäkringsbolag och banker.

Ett *allmänt företagsregister* är ett slags motsvarighet till SPAR för näringsdrivande företag. Databasen innehåller aktuella uppgifter om företagets identitet, juridiska form, adresser, näringsgren, arbetsställen, antal anställda etc. Systemet togs i användning 1985.

Det är ingen överdrift att hävda att datoriseringen av svensk statsförvaltning varit snabb och genomgripande. Ändå blev utvecklingen inte riktigt den som experterna spådde i början av 1960-talet. Utvecklingen inom data- och kommunikationsteknologi har medfört att de stora, centraliserade systemlösningarna inte längre självklart anses vara de mest effektiva. De senaste årens förändringar i datautbyggnaden har gått ut på att göra de existerande systemen mer flexibla, att anpassa de stora lösningarna till lokala förhållanden. Inte minst personalens och fackföreningarnas krav har här varit pådrivande. Ett annat skäl till att planerna på de centraliserade och integrerade systemen aldrig kom att förverkligas fullt ut är de farhågor om den individuella integriteten som började resas i den allmänna debatten från 1970-talets början. Datalagens och datainspektionens tillkomst är här av stor betydelse. Datalagens tillämpningsområde omfattar även personregister förda i offentlig regi. Myndigheternas önskemål att "samköra", att föra samman personuppgifter från olika ADB-register, har inte sällan mötts av motstånd från datainspektionen. En del av dessa konflikter har förts upp till regeringen för avgörande.

## 4.11 Service

### *4.11.1 Lagstiftningen*

Det har tidigare framhållits att rättssäkerhetsintresset på ett markant sätt stod i förgrunden under det långa utredningsarbete som utmynnade i 1971 års FL. 1986 års FL lägger en starkare betoning på myndigheternas serviceskyldighet. Men även 1971 års FL innehåller en del bestämmelser av "servicekaraktär":

- Den som för talan i ett ärende får anlita *ombud eller biträde.* Ombudet för partens talan och måste uppvisa fullmakt från sin uppdragsgivare. Om myndigheten begär det är dock parten skyldig att medverka personligen.
- Myndigheten bör vid behov anlita *tolk* när den har att göra med någon som inte "behärskar svenska språket eller är allvarligt

hörsel- eller talskadad". Regeln avser både tolkning vid förhandling, förhör och liknande och skriftlig översättning av handlingar. Tolk betyder alltså här också översättare. Något absolut krav på tolkning och översättning har inte föreskrivits bl.a. beroende på att tillgången på kompetenta tolkar är begränsad. Det har också ansetts att kostnaden för samhällets tolkservice måste stå i rimlig proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde.

- Om en handling (t.ex. en ansöknings- eller besvärshandling) är ofullständig och bristen lätt kan avhjälpas är myndigheten skyldig att ge parten *vägledning* om hur handlingen bör kompletteras. En ansökan får alltså inte utan vidare avvisas eller avslås om parten t.ex. glömt att egenhändigt underteckna den eller fyllt i en blankett ofullständigt eller inte sett till att bifogade avskrifter blivit vidimerade etc.
- Om parten vill lämna *muntliga uppgifter* till myndigheten i sitt ärende skall han ges möjlighet till detta om det kan ske med hänsyn till "arbetets behöriga gång".

Reglerna om ombud/biträde och tolk har utan några sakliga ändringar flyttats över till den nya förvaltningslagen (9 resp. 8 §). Rätten att ge muntliga uppgifter har, som tidigare behandlats, fått en viss utbyggnad i den nya lagen. Detsamma gäller vägledningsplikten.

De nya servicebestämmelserna i 1986 års FL återfinns främst i följande två paragrafer under rubriken "Myndigheternas serviceskyldighet":

> 4 § Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.
>
> Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.
>
> Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.
>
> 5 § Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Som tidigare påpekats gäller dessa serviceregler inte bara för de statliga förvaltningsmyndigheterna utan också för de kommunala både inom den specialreglerade och den oreglerade kommunalförvaltningen. Bestämmelserna gäller dessutom inte bara vid handläggning av ärenden utan också vid myndigheternas s.k. faktiska handlande.

Myndigheterna har alltså ålagts att hjälpa enskilda att "ta till vara sin rätt i förvaltningsärenden" för att citera propositionen. Som exempel på de hjälpinsatser som åvilar myndigheterna nämns "upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas och hjälp med att fylla i blanketter".[239] Serviceskyldigheten gäller emellertid inte bara i förhållande till parterna utan också gentemot medborgarna i allmänhet och företrädare för massmedierna. Myndigheterna är t.ex. skyldiga att lämna upplysningar om bestämmelser och praxis inom sina respektive förvaltningsområden. Hjälpen skall normalt lämnas avgiftsfritt.

Även om dessa serviceregler i huvudsak är nya i förvaltningslagen så saknades före 1987 ingalunda bestämmelser i ämnet. Enligt sekretesslagen 15 kap. 4 § är både statliga och kommunala myndigheter skyldiga att på begäran av enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras av myndigheten. Skyldigheten gäller om hinder inte möter på grund av någon sekretessbestämmelse eller av hänsyn till "arbetets behöriga gång". För de statliga myndigheternas del kompletteras dessa regler med bestämmelser i serviceförordningen om att myndigheterna "i lämplig utsträckning" skall lämna allmänheten upplysningar i frågor som rör deras verksamhetsområden (2 §). Denna upplysningsskyldighet sträcker sig alltså längre än att lämna upplysningar ur allmänna handlingar. Allmänna verksstadgan innehåller vidare en föreskrift om att myndighetens chef "i mån av behov" skall tillse att "särskilda anordningar vidtas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorgan och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet". Om myndigheten använder ADB i sin verksamhet skall det finnas en eller flera befattningshavare som har till särskild uppgift att lämna allmänheten upplysningar om "myndighetens ADB-register och dess användning" (8 §). Även sekretesslagen innehåller bestämmelser härom (se avsnitt 6.3.1). Myndigheterna — särskilt de statliga — har alltså en vittgående upplysningsskyldighet redan innan den nya förvaltningslagen träder i kraft.

Om vägledningsskyldigheten finns som framgått vissa bestämmelser redan i 1971 års FL. Hos vissa myndigheter har det också funnits uppdragstagare, s.k. *kommissionärer*, som varit skyldiga att åta sig uppdrag att lämna råd, upplysningar och annat bistånd. Dessa kommissionärer avskaffas i regel i samband med att den nya förvaltningslagen träder i kraft 1987.

Inte heller torde bestämmelserna i FL 5 § om att myndigheterna skall hjälpa den enskilde till rätta om han av misstag vänt sig till fel myndighet och om skyldigheten att ta emot besök och telefonsamtal från enskilda i sak innebära några nyheter i förhållande till etablerad praxis. Om mottagningstider finns också bestämmelser i allmänna verksstadgan (15 §).

Dessa serviceparagrafer i den nya förvaltningslagen innebär alltså sammanfattningsvis i sak knappast några nyheter för de statliga myndighet-

na. Redan tidigare existerade författningsbestämmelser och praxis har överförts till förvaltningslagen. En viss nyhet är dock att dessa serviceregler i större utsträckning än tidigare gjorts tillämpliga också inom den kommunala förvaltningen.

Den skyldighet som 1986 års FL ålägger myndigheterna att ge upplysningar, råd och vägledning är dessutom långtifrån obegränsad. En självklar begränsning ligger i att sekretesslagen i många fall förbjuder myndigheterna och deras tjänstemän att "röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt" (SekrL 1 kap. 1 §). Myndigheterna kan också vägra lämna ut uppgifter ur handlingar som visserligen inte är hemliga men som å andra sidan inte är att betrakta som allmänna i tryckfrihetsförordningens mening. Myndigheterna kan vidare även i fortsättningen vägra att lämna upplysningar ur allmänna handlingar om det är nödvändigt med hänsyn till "arbetets behöriga gång". Vad som avses med detta är att den enskildes begäran är så omfattande att myndigheten inte kan klara av den utan "allvarliga störningar i det egna arbetet eller då andra viktiga och brådskande arbetsuppgifter måste gå före".[240] Också i övrigt kan myndigheterna säga nej om serviceönskemålen är alltför omfattande. Hjälpen skall enligt FL 4 § "lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet". Vad som är lämpligt bör, förklarade justitieministern i propositionen, bedömas med utgångspunkt från flera olika faktorer:

> "I centrum står givetvis den enskildes behov av hjälp. Frågans art bör också beaktas liksom bl.a. resursernas omfattning. Ibland behöver hänsyn också tas till organisatoriska skäl som det att en lokal myndighet hellre bör lämna hjälpen än en central inom samma verksorganisation. Vissa myndigheter med mycket vidsträckt verksamhetsområde, t.ex. JO, JK, universitet och högskolor, kan knappast ta på sig någon ny uppgift att fungera som allmänna upplysningscentraler. Råd hur man skall göra för att kringgå föreskrifter på en myndighets område bör myndigheten givetvis inte lämna. I ärenden där det finns flera enskilda parter med motstridiga intressen kan det vidare skada tilltron till myndighetens opartiskhet, om myndigheten lämnar ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten."[241]

Den nya förvaltningslagen innehåller också i 7 § bestämmelser som enligt det språkbruk som nu tillämpas ligger inom serviceområdet. Paragrafen har rubriken "Allmänna krav på handläggningen av ärenden." Den har följande lydelse:

> Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysning-

ar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Första meningen är nästa ordagrant hämtad från allmänna verksstadgan (6 §). I verksstadgan sägs också, efter en ändring 1981, att myndigheten skall "verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med myndigheten" (4 §). En motsvarande bestämmelse infördes samtidigt i kommunallagen (3 kap. 1 §). I en förordning[242] om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser sägs bl.a. att myndigheterna "bör skriva klart och enkelt. Invecklade satsbyggnader och onödiga upprepningar skall undvikas." Inte heller bestämmelserna i denna paragraf innebär alltså några större nyheter i sak.

Att myndigheterna handlägger sina ärenden så enkelt och snabbt som möjligt är, enligt propositionen, viktigt ur både service-, rättssäkerhets- och kostnadssynpunkt. Departementschefen betonar att reglerna om enkelhet och snabbhet även skall vara vägledande vid tillämpningen av flera andra regler i lagen, t.ex. reglerna om tolk och ombud, remisser, muntlig handläggning, underrättelse om beslut och omprövning av beslut.[243] Enkelhet och snabbhet skall vara allmänna riktlinjer vid myndigheternas ärendehandläggning.

De utökade servicebestämmelserna i den nya förvaltningslagen leder enligt propositionen bl.a till att *rättssäkerheten* stärks och fördjupas. Det "snäva" eller "traditionella" rättssäkerhetsbegreppet innebär, förklarade justitieministern, att "förfarandet och besluten hos myndigheterna är korrekta i formell juridisk mening genom att myndigheterna handlägger sina ärenden opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt". Enligt det "vidare" eller "fördjupade" rättssäkerhetsbegreppet måste myndigheterna "också lämna snabba, enkla och entydiga besked och räcka den enskilde en hjälpande hand". Lagen måste därför "utformas så att den motverkar krångel, förkortar väntetiderna och även i övrigt underlättar för den enskilde att ha med myndigheterna att göra".[244]

Vilken praktisk betydelse kommer de nya servicebestämmelserna i förvaltningslagen att få? Justitieministern erkände i propositionen att för det stora flertalet statliga myndigheter kommer de nya lagreglerna inte att ha "någon väsentlig annan rättslig betydelse än de föreskrifter som f.n. finns i samma ämnen och som har beslutats av regeringen". Men genom att tas in i förvaltningslagen blir föreskrifterna också tillämpliga för de kommunala myndigheterna. Departementschefen betonade vidare att om bestämmelserna tas in i en lag som riksdagen ställer sig bakom så kan de få "bättre genomslagskraft".[245] Men för att den eftersträvade serviceandan skall få fullt genomslag inom myndigheterna måste, menade justitieministern, lagstiftningsåtgärderna kombineras med kraftfulla utbildningsinsatser.

### *4.11.2 Från "myndighetskultur" till "servicekultur"*

I det arbete som sedan mitten av 1970-talet bedrivits för att "förnya" och effektivisera den offentliga förvaltningen har god "service" blivit ett nyckelbegrepp. Innebörden av begreppet har emellertid varierat. Byråkratiutredningen, som den borgerliga regeringen tillsatte i december 1976 för att göra en översyn av kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen, ansåg i slutbetänkandet 1979 att begreppet service borde avse hur myndigheterna fullgör sina arbetsuppgifter i kontakterna med medborgarna. Myndigheternas service omfattar enligt utredningen bl.a. följande faktorer:

- *Information* om myndigheternas uppgifter, vilka regler som gäller och vart man vänder sig i olika frågor
- *Tillgänglighet* för allmänheten, både i tid och rum
- *Hjälp* åt allmänheten både beträffande den formella handläggningen och i frågor om själva saken
- *Bemötande* från myndigheternas sida, dvs. villighet att upplysa, vägleda och hjälpa allmänheten samt sättet att göra detta[246]

Utredningen betonade också att *språket* spelar en central roll i kontakterna mellan medborgare och myndigheter. "Utan större överdrift kan det sägas att både den enskilde medborgarens tillvaro och hela samhällets funktion är beroende av att de språkliga förbindelserna mellan myndigheter och enskilda fungerar väl."[247] När statskontoret sommaren 1983 fick i uppdrag av regeringen att inventera alla de utredningsförslag som under senare år framförts för att förbättra statens service och förhållande till medborgarna utgick man från detta servicebegrepp.[248]

Under senare år har emellertid det officiellt använda servicebegreppet fått många andra dimensioner. Det finns en tendens till att man i det vaga och vida servicebegreppet försöker fånga upp praktiskt taget alla de värden som man vill att förvaltningen skall realisera. *Snabb handläggning* av ärendena har blivit ett viktigt servicemål.[249] Som medel eller förutsättningar för att uppnå detta mål har främst regelförenklingar och decentralisering/delegering ("föra besluten närmare människorna") stått i förgrunden. Även *rättssäkerhet* och *likabehandling* har setts som inslag i en god service. Servicebegreppet har fått ytterligare en komponent. Myndigheterna skall inte bara — för att använda ett standarduttryck — "göra saker rätt" utan också "göra rätt saker". En god samhällsservice kräver att myndigheterna snabbt och flexibelt anpassar sitt tjänsteutbud efter medborgarnas ("kundernas" eller "brukarnas") krav, önskemål och behov. Kunden och hans behov skall sättas i centrum för verksamheten.[250] Förebilden är det efter marknadens efterfrågesignaler snabbt anpassningsbara och effektiva företaget. För att registrera kundernas efterfrågan och skift-

ningarna i denna blir kund- eller avnämarundersökningar viktiga instrument. Inom affärsverken förekommer också ett fast organiserat samråd med framförallt företagskunderna.[251] Televerket samråder t.ex. med näringslivet genom näringslivets telekommitté och postverket genom postens kundråd. Inom tre teleområden har också på prov införts serviceråd med bredare representation för olika intressen. "Ansträngningarna att göra televerkskoncernen mer kund- och marknadsorienterad fortsätter med oförminskad styrka", skriver televerkets generaldirektör i en verksamhetsberättelse.[252] Samma tankar genomsyrar postverkets verksamhetsberättelser. "En investering för framtiden är också vår nya organisation som trädde i kraft den 1 juli 1984. Genom den har vi fått större flexibilitet och blivit mer dynamiska genom att beslut och ansvar tas nära marknad och kunder. Flera beslutsnivåer inom företaget har rationaliserats bort. Vi uppfattar nu snabbare förändringar i marknadsbetingelserna och vi kan snabbare svara med de åtgärder som behövs."[253]

Ett ofta upprepat slagord i det socialdemokratiska förnyelseprogrammet för den offentliga sektorn är att den gamla "myndighetskulturen" skall ersättas av en "servicekultur". "Myndighetskulturen" kännetecknas, enligt ett av civilminister Holmbergs många tal i ämnet, av "översåtligt beteende, bristande respekt för människors privatliv, blind regeltillämpning, utdragna formalia i handläggningen av ärenden, obegripligt språk och toppstyrda myndigheter och kommuner".[254] Den eftersträvade "servicekulturen" innebär då motsatsvis att myndigheterna behandlar medborgarna med medkänsla, förståelse och hjälpsamhet (med "serviceanda"), att tjänstemännen inte slaviskt följer givna regler utan låter omdöme och sunt förnuft styra arbetet, att ärendena handläggs snabbt, att språket är begripligt och beslutanderätten decentraliserad och delegerad.[255] Ibland används termen servicekultur som en närmast slagordsmässig samlingsterm för olika just nu aktuella reformprogram inom den offentliga sektorn. Vid en stor "mässa i statens tjänst" som ägde rum i Älvsjö i april 1984 gav, för att ta ett belysande exempel, dåvarande huvudsekreteraren i demokratiberedningen, Sören Häggroth, en sammanfattning av skillnaden mellan "myndighetskultur" och "servicekultur".[256] Se figur 4.8. I denna sammanställning har allt ont samlats under rubriken "myndighetskultur" och allt gott under rubriken "servicekultur".

I arbetet på att förbättra myndigheterna service har SIPU tilldelats en nyckelroll. Genom konferenser, seminarier, chefskurser och konsulttjänster har institutet försökt stimulera myndigheterna till olika serviceinsatser. Enligt uppgifter från civildepartementet arbetade våren 1985 50 statliga myndigheter med olika serviceprojekt.[257] "Intensivsatsningar" har med stöd från SIPU gjorts vid sju myndigheter: Eksjö tingsrätt, juridiska avdelningen inom Stockholms polisdistrikt, riksförsäkringsverket (inkl. försäkringskassorna), arbetsmarknadsverket, bolagsbyrån inom patent- och registreringsverket och länsstyrelserna i Malmöhus och Örebro län.

**Figur 4.8 ”Myndighetskultur” och ”servicekultur”: ett exempel**

| MYNDIGHETSKULTUREN (Regelorienterad) | SERVICEKULTUREN (Målorienterad) |
|---|---|
| Lagar, regler, föreskrifter = Detaljreglering | Ramlagar med möjlighet till flexibilitet och friare spelrum för fantasi och sunt förnuft |
| Centralisering (av makt, befogenheter, service) | Decentralisering och lokal anpassning (av makt, befogenheter, service) |
| Likformighet och stelbenthet | Mångsidighet med försök, experiment och utlopp för nyfikenhet |
| Sektorisering, revirtänkande och icke-vårt-bord-mentalitet | Helhetssyn och samarbete eller samgående mellan olika programområden |
| Obefintliga eller obegripliga målformuleringar | Få men enkla och begripliga mål (verksamhetsidéer) |
| Arbetsdelning och specialisering | Arbetsutvidgning (-berikning) och viss generalisering |
| Opersonlig professionalism och opersonliga myndighetsrepresentanter | Personlig professionalism och personliga serviceförmedlare |
| Dålig tro på personalens förmåga från ledningen (ibland kravlöshet) | Ökad tro och ökade krav på personalens förmåga |
| Kravlöshet och omhändertagandementalitet gentemot konsumenterna | Ökade krav mot och mer ansvarstagande till servicemottagarna |
| Passiv mottagaranda - rädsla och överdriven respekt för myndigheter (hos konsumenterna) | Delaktighet och inflytande för servicemottagarna |
| Kontrollsystem (både mot personal och konsumenter) | Gemensam uppföljning och fortlöpande feed-back-system (både för personal och servicemottagare) |
| Detaljstyrning med ledarskap som ofta är<br>- auktoritärt<br>- områdesspecifikt (funktionellt)<br>- osäkert eller obefintligt<br>- splittrat | Målstyrning med ledarskap som<br>- finns och syns<br>- har lyhördhet<br>- ser möjligheter och svårigheter<br>- kan stimulera och delegera<br>- har förmåga att stödja och utveckla |

Enligt det regeringsbeslut[258] som låg till grund för serviceprojekten skulle myndigheterna upprätta en handlingsplan som omfattade:

- En plan för åtgärder som syftar till att förbättra "information, tillgänglighet, bemötande m.m."; dessa åtgärder beräknades snabbt kunna leda till praktiska resultat.
- En plan för "mer långsiktiga förändringar och anpassningar av tjänsteutbudet". Myndigheterna skall "överväga sådana förändringar av verksamhetens innehåll som bidrar till en bättre anpassning till medborgarnas m.fl. behov och önskemål".
- En plan för "sådana förenklingar av administrativa och andra regler som kan bidra till bättre service". Planen skall bl.a. innehålla förslag till regeringen om sådana författningsåtgärder som skulle kunna leda till snabbare handläggning av ärendena.
- En plan för fortsatt utveckling och tillämpning av de metoder för att utvärdera myndigheternas service som regeringen tidigare gett SIPU i uppdrag att utarbeta.

De sju "servicemyndigheterna" avlämnade i augusti 1985 rapporter till regeringen där de redovisade vilka servicebefrämjande åtgärder som vidtagits eller skulle vidtas.[259] En rad åtgärder kunde rapporteras under rubriken "information, tillgänglighet och bemötande": öppethusarrangemang, informationsbroschyrer, förlängda mottagnings- och telefontider, kvällsöppet, bättre skyltning, serviceutbildning av personalen, seminarier för enklare språk m.m. Även beträffande förenklingar av regler och rutiner finns i rapporterna åtskilliga förslag och exempel på genomförda åtgärder. I rapporten från riksförsäkringsverket meddelas att de anställda i försäkringskassorna inkommit med cirka 1 000 förslag till regelförenklingar. I en bilaga till sin rapport överlämnade länsstyrelsen i Örebro till regeringen 55 avregleringsförslag. Förenklingar av interna rutiner, enklare blanketter, delegering och decentralisering av beslutsbefogenheter kunde också rapporteras. Beträffande förändringar och anpassningar av tjänsteutbudet efter kundernas krav och önskemål är rapporterna däremot ytterst magra i sin redovisning av åtgärder. Flera av myndigheterna kommenterar överhuvudtaget inte denna centrala punkt i serviceprojektet. Länsstyrelsen i Malmöhus län nöjer sig i stort sett med följande mening: "Länsstyrelsen driver kontinuerligt arbetet med förändringar, som skall leda till bättre anpassning av tjänsteutbudet." Inte heller beträffande utveckling av metoder för att utvärdera deras service hade myndigheterna mycket att rapportera.

Särskilda serviceprojekt med stöd från SIPU bedrivs också i tre kommuner (Piteå, Härnösand, Malmö) och två landstingskommuner (i Västernorrlands och Östergötlands län).[260] I många andra kommuner

bedrivs också projekt inom t.ex. barnomsorgen och den kommunala hemtjänsten. Målen är bl.a. att ge barnstugorna ett större ekonomiskt ansvar och att skapa större valfrihet inom hemtjänsten.[261]

# 5 Finansiering

## 5.1 Finansmakten

Med *finansmakten* menas i svensk statsrättslig terminologi dels rätten att bestämma om inkomster till staten, dels att förfoga över statens tillgångar vilket främst sker genom beslut om utgifter för olika ändamål.[1] Finansmakten innefattar alltså två delfunktioner, *beskattning* och *budgetreglering*. I 1809 års RF lades finansmakten i riksdagens händer. Om beskattningsmakten fanns t.ex. följande bestämmelse: "Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena" (57 §). 1974 års RF innebär i det avseendet ingen ändring. Redan det första kapitlet om "statsskickets grunder" stadgar att riksdagen "stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas" (RF 1 kap. 4 §). Närmare bestämmelser om beskattningsmakten återfinns i RF 8 kap. och om budgetregleringen i 9 kap.

Beslut om *skatter* till staten fattar riksdagen i form av lagar. Skattebesluten tillhör det primära och obligatoriska lagområdet (RF 8 kap. 3 och 7 §§). I bara några få fall har riksdagen möjlighet att delegera sin beslutanderätt. När riksmöte inte pågår kan t.ex. finans- och skatteutskotten gemensamt få bemyndigande att på riksdagens vägnar besluta om skattesats eller att skatt skall börja eller upphöra att utgå. Delegationsmöjligheten gäller dock ej skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva. Utskottens beslut måste vidare grundas på ett förslag från regeringen och senare underställas riksdagen för godkännande.

Till statsinkomsterna hör emellertid också olika typer av *avgifter*. Vissa tvångsmässigt uttagna avgifter (ofta kallade "betungande" eller "belastande") tillhör också det primära lagområdet, men till skillnad från skatterna har riksdagen möjlighet att delegera beslutanderätten om dessa till regeringen eller kommunerna (RF 8 kap. 9 §). Denna befogenhet har också utnyttjats i stor utsträckning.[2] Befogenheten att besluta om avgifter som inte är betungande utan som utgör skälig ersättning för prestationer som medborgarna frivilligt tar i anspråk tillhör regeringens s.k. restkompetens (RF 8 kap. 13 §). Till restkompetensen hör exempelvis taxorna för affärsverken och avgifter som erläggs för tjänster som de s.k. uppdragsmyndigheterna utför (se avsnitt 5.4). Regeringen har i sin tur i stor utsträckning delegerat till myndigheterna att fastställa storleken på dessa

avgifter. Gränserna mellan skatter, betungande och icke betungande avgifter är ibland oklara.[3] Med avgift menar regeringsformen en penningprestation som motsvaras av en direkt motprestation från det allmännas (statens eller kommunens) sida. Även pålagor som tas ut i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs näringen brukar räknas som avgifter. Som exempel kan nämnas prisregleringsavgifterna på jordbruksområdet. Tvångsvis uttagna penningprestationer för vilka inget direkt vederlag lämnas i form av varor eller tjänster är däremot att anses som skatter. Namnet på prestationerna är inte avgörande. Vissa arbetsgivaravgifter är t.ex. trots sina namn skatter. En avgift skall betraktas som betungande om "den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften".[4] Detsamma gäller om avgiften sätts så högt att den klart överstiger statens kostnader för prestationen i fråga.

Inkomstbesluten, dvs. besluten om skatter och avgifter, är numera formellt frikopplade från *budgetregleringen* och budgetåret. Till bakgrunden hör att det inte längre föreligger något krav på balans mellan statens inkomster och utgifter. Budgetregleringen avser proceduren vid statsbudgetens tillkomst. I budgetregleringsfunktionen ingår på inkomstsidan bara att riksdagen på förslag av regeringen bestämmer "till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas" (RF 9 kap. 3 §). Riksdagens centrala uppgift vid budgetregleringen är emellertid att bestämma över utgifterna, dvs. hur inkomsterna skall användas för olika behov. Riksdagen bestämmer över utgifterna genom att den "anvisar anslag till angivna ändamål" (RF 9 kap. 3 §). Anslagen förs upp på budgetens utgiftssida. Antalet anslag är för närvarande uppåt 800. Varje anslag har ett belopp och en rubrik som kortfattat anger till vilket ändamål anslaget får användas. Inom försvarsdepartementets huvudtitel finns t.ex. anslaget "D4. Flygvapenförband: Forskning och utveckling". Många myndighetsanslag har som rubrik bara myndighetens namn. Riksdagen kan om den så önskar i detalj specificera anslagsändamålen. Ingenting hindrar å andra sidan att riksdagen avstår från alla detaljföreskrifter. Stora ospecificerade "klumpanslag" kan förekomma som ger regeringen (och ofta även myndigheterna) vida bemyndiganden att bestämma över statsmedlens användning. "Att gå så långt som till att blott ha ett klumpanslag för varje departement (huvudtitel) eller sektor torde dock vara främmande för den svenska statsrättsliga traditionen."[5]

Riksdagen kan bestämma att statsmedel tas i anspråk även på andra sätt än genom budgetregleringen (RF 9 kap. 2 §). Man brukar tala om *specialdestinationer.* En stor del av inkomsterna och utgifterna för socialförsäkringarna (t.ex. allmänna tilläggspensionen, ATP) ligger helt utanför statsbudgeten. Ett annat viktigt exempel på specialdestination är affärsverkens driftsinkomster som endast redovisas netto (i form av ett inlevererat överskott) på budgetens inkomstsida. Några anslag för affärsverkens

driftsutgifter finns alltså inte på statsbudgetens utgiftssida. För några av affärsverken gäller också att de kan finansiera sina investeringar med egna medel eller genom att själva ta upp lån. Även verksamheten vid många andra myndigheter är numera helt eller delvis avgiftsfinansierad. Den avgiftsfinansierade verksamheten redovisas i regel endast formellt på statsbudgetens utgiftssida genom ett s.k. 1000-kronorsanslag. Inkomsterna redovisas i dessa fall inte alls på statsbudgeten. Specialdestinationerna innebär viktiga begränsningar av ett par klassiska budgetprinciper: *fullständighetsprincipen* (att all statlig verksamhet skall redovisas över budgeten) och *bruttoprincipen* (att samtliga inkomster och utgifter för en verksamhet skall redovisas). Den s.k. budgetutredningen föreslog i ett betänkande 1973 en omfattande avveckling av specialdestinationerna men förslaget har bara delvis realiserats.[6]

Budgetregleringen avser det närmast följande *budgetåret* (RF 9 kap. 3 §). Det statliga budgetåret omfattar tiden 1 juli — 30 juni (RO 3 kap. 2 §). Det kommunala budgetåret sammanfaller däremot med kalenderåret. Riksdagen kan emellertid besluta om särskilda anslag för längre eller kortare tid än budgetåret (RF 9 kap. 3 §). Det förekommer t.ex. att riksdagen beviljar anslag med ett visst årligt belopp för flera budgetår framåt eller tills vidare. Inom försvarssektorn tillämpas ett planerings- och budgetsystem med bindande femårsplaner. Ett annat exempel på anslagsbeslut som inte är strikt bundna till budgetåret är de s.k. reservationsanslagen som kan disponeras även efter budgetårets utgång. En försöksverksamhet med treåriga budgetramar har också — som behandlas längre fram i detta kapitel — igångsatts vid några myndigheter.

Regeringsformen medger också att riksdagen i samband med eller helt utanför budgetregleringen beslutar ”riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser” (RF 9 kap. 7 §). Sådana princip- eller organisationsbeslut har sedan länge fattats av riksdagen. De har emellertid först i 1974 års RF grundlagsfästs. I en princip- eller organisationsproposition begärs riksdagens yttrande över eller godkännande av grunderna för en reform. Om riksdagen godkänner de föreslagna grunderna återkommer regeringen senare med ett detaljerat förslag som ofta också innehåller anslagsäskanden. Riksdagens beslut i anledning av principförslag är visserligen inte rättsligt bindande men kan — som framhålls i grundlagspropositionen 1973 — ha en ”stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet”.[7] Tekniken med princip- eller organisationsbeslut har blivit allt vanligare vid större reformer.[8] För att garantera riksdagen viss insyn i och inflytande över den mer långsiktiga ekonomiska planeringen föreskrivs i riksdagsordningen (3 kap. 2 §) också att propositioner om nya eller väsentligt höjda anslag bör innehålla uppskattningar av de framtida kostnaderna för det ändamål som anslaget avser. Om ett förslag till anslag ”grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas”.

Regeringsformen föreskriver vidare att riksdagen i samband med budgetregleringen särskilt skall beakta behovet av medel för rikets försvar under "krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden" (RF 9 kap. 3 §). I anslutning till gammal praxis antar riksdagen varje år en särskild *beredskapsbudget för totalförsvaret*, som innehåller anslag som avser att täcka kostnaderna för trettio dagar av högsta försvarsberedskap. Beredskapsbudgeten innehåller ingen inkomstsida. Det förutsätts att riksdagen i efterhand tar ställning till hur utgifterna skall finansieras. Tidigare har riksdagen också varje år antagit en *allmän beredskapsbudget* att utnyttjas i ekonomiska krissituationer. Den har emellertid avskaffats sedan några år tillbaka.

Alla behov av anslagsmedel under budgetåret kan inte förutses i statsbudgeten. Under löpande budgetår kan riksdagen på *tilläggsbudget* anvisa nya anslag och ändra (i praktiken höja) redan beslutade anslag (RF 9 kap. 5 §). Under senare år har tre tilläggsbudgetar antagits. Propositioner om tilläggsbudget föreläggs riksdagen i oktober, januari (samtidigt som budgetpropositionen för det kommande budgetåret) och i mars/april. På statsbudgetens utgiftssida finns en post "Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto" som bl.a. avser att täcka de utgifter som anvisas på tilläggsbudgeterna. Under senare år har 1 miljard kronor upptagits på denna post.

Riksdagens befogenhet att bestämma om statens medel betyder inte att riksdagen verkställer utgifterna. I RF 9 kap. 8 § stadgas, att statens medel — penningmedel och övriga likvida tillgångar — och övriga tillgångar "står till regeringens disposition". Regeringen får visserligen inte använda statsmedel på ett sätt som strider mot vad riksdagen beslutat, men i dispositionsrätten ligger bl.a. att regeringen i princip inte är skyldig att verkställa riksdagens beslut om utgifter. I grundlagspropositionen förklarade justitieministern att det

> "... får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör skall verkställas. En prövningsrätt för regeringen har sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Också när det gäller att tillvarata uppkommande besparingsmöjligheter är en sådan prövningsrätt av betydelse."[9]

Justitieministern tillade emellertid att regeringen "givetvis alltid måste respektera att vissa utgifter måste göras på grund av lag eller för staten föreliggande förpliktelser. Av betydelse är vidare att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor." Regeringens prövningsrätt har alltså viktiga statsrättsliga begränsningar men saknar inte helt praktisk betydelse. I 1986 års finansplan meddelas t.ex. att cirka 1,5 miljarder kronor av anslagen för budgetåret 1985/86 inte utnyttjats. Regeringen hade främst beslutat senarelägga vissa statliga utgifter.

Som framgått står inte bara statens penningmedel utan också "övriga tillgångar" till regeringens disposition. Med "övriga tillgångar" avses fast och lös egendom och fordringar som inte är av kortfristig natur. I den omfattning som behövs fastställer riksdagen "grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den" (RF 9 kap. 9 §). Riksdagen bestämmer själv hur detaljerat den vill reglera förmögenhetsförvaltningen och i vilken form det sker, i lagform eller på annat sätt. Riksdagen kan också föreskriva att "åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd". Riksdagen kan t.ex. föreskriva att egendom av visst slag inte får avhändas utan att riksdagen först godkänt åtgärden i det konkreta fallet.

Ett par undantag finns från huvudprincipen att statens tillgångar står till regeringens disposition (RF 9 kap. 8 §). Det ena undantaget gäller tillgångar som är avsedda för "riksdagen eller dess myndigheter". Anslagen för riksdagen och dess myndigheter disponeras i huvudsak av riksdagens förvaltningskontor. Det andra undantaget gäller tillgångar som "i lag har avsatts till särskild förvaltning". Som exempel på det senare kan nämnas avgifter för den allmänna tilläggspensioneringen. Dessa medel ingår i allmänna pensionsfonden som förvaltas av särskilda styrelser.

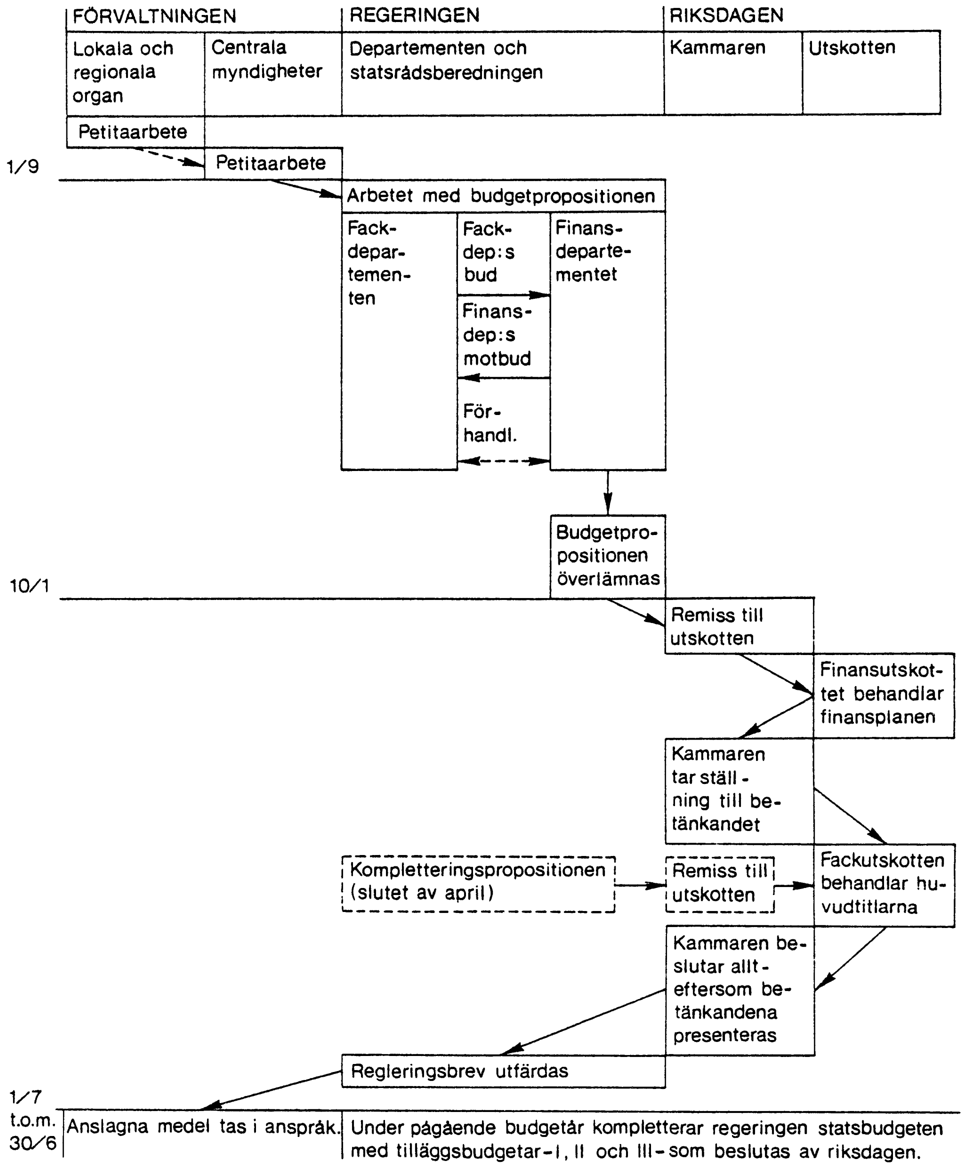
Riksdagen har också det grundläggande ansvaret för den statliga skuldsättningen och statens ekonomiska förpliktelser i övrigt. Regeringen får inte utan "riksdagens bemyndigande" uppta lån eller ikläda staten andra ekonomiska förpliktelser (RF 9 kap. 10 §). Riksdagen kan t.ex. i samband med budgetregleringen bemyndiga regeringen att lägga ut beställningar, ingå borgensåtaganden m.m. Regeringen kan i sin tur delegera denna befogenhet vidare till underordnade myndigheter. Regeringsformen föreskriver vidare att det "under riksdagen" skall finnas en myndighet med uppgift att "i enlighet med riksdagens bemyndigande taga upp lån och förvalta lån till staten" (ibid). Denna myndighet är *riksgäldskontoret*, som alltsedan 1789 skött förvaltningen av statsskulden. Riksdagens beslut om upptagande av lån fattas i samband med budgetregleringen. Riksgäldskontoret har till uppgift att verkställa besluten, t.ex. genom försäljning av statsobligationer. Myndigheten leds av sju fullmäktige som väljs av riksdagen för dess mandatperiod.

Regeringsformens bestämmelser om budgetregleringen är få och kortfattade. Inga bestämmelser finns t.ex. om statsbudgetens uppställning eller om anslagssystemets utformning.

## 5.2 Budgetprocessen

Tillkomsten av en statsbudget är resultatet av en lång arbetsprocess i vilken både myndigheterna, regeringen (regeringskansliet) och riksdagen deltar. Huvuddragen av processen illustreras i figur 5.1.

**Figur 5.1 Den statliga budgetprocessen**




Källa: Arne Halvarson, *Sveriges statsskick, en faktasamling,* 7 uppl., Esselte Studium, Stockholm 1986, s. 79. Figuren är här något omarbetad.

### *5.2.1 Myndigheternas anslagsframställningar*

Före den 1 september — tio månader före budgetårets början — skall de centrala myndigheterna avlämna sina *anslagsframställningar* till det departement under vilket de hör. Det äldre namnet på en anslagsframställning är petita (pluralis av lat. petitum = begäran, krav). I anslagsframställningen finns alltså myndighetens begäran om anslagsmedel för nästa budgetår.

I vår verksenkät ingick en fråga om när ämbetsverken inleder arbetet med sin anslagsframställning. Av svaren framgår att ungefär hälften av myndigheterna startar sitt petitaarbete under tiden januari-mars. I över en tredjedel av myndigheterna påbörjas emellertid arbetet redan före den 1 januari, dvs. mer än ett och ett halvt år före budgetårets början. Myndigheternas petitaarbete har under efterkrigstiden blivit alltmer tidskrävande. I slutet av 1960-talet påbörjades arbetet i ett "medelstort" verk i början av andra kvartalet. Bara hos fem större myndigheter började man före den 1 januari;[10] i mitten av 1980-talet hade det antalet ökat till 24. Under 1940- och 1950-talen var budgetarbetet hos flertalet myndigheter en snabbt undanstökad affär. I Erik Amnås avhandling om budgetdialogen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna under efterkrigstiden finns uppgifter om budgetarbetet hos kammarkollegiet, lantmäteristyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och skolöverstyrelsen.[11] Inom lantmäteriverket med dess över 1 000 anställda sköttes t.ex. budgetarbetet av den administrative chefen. "Under några augustiveckor klarade han av det i nära samarbete med verkschefen." Även i kammarkollegiet sköttes budgetarbetet i huvudsak av en enda tjänsteman som var placerad som sekreterare hos generaldirektören. Av de fyra undersökta myndigheterna var det endast skolöverstyrelsen som under 1940-och 1950-talen hade ett något mer omfattande och formaliserat budgetarbete med en rad budgetsammanträden, i vilka verkschefen och ett antal högre tjänstemän deltog.

Att anslagsframställningarna numera kräver stora arbetsinsatser har flera förklaringar. Det anses viktigt att anslagsframställningarna som centrala planerings- och policydokument har en god förankring hos myndighetens olika enheter och personalgrupper. Petitan är också ett viktigt dokument i myndighetens externa "marknadsföring" av sina varor och tjänster. Partier, intresseorganisationer och massmedia kan i anslagsframställningarna finna uppslag till motioner, framställningar och artiklar.[12] Tid och resurser måste vidare reserveras för medbestämmandeförhandlingar med och information till de fackliga organisationerna. Regeringen kräver också numera att myndigheterna i sina anslagsframställningar lämnar en rad ekonomiska och andra redovisningar. I den s.k. *budgethandboken* — den nu gällande är från 1983 — finns föreskrifter och anvisningar om hur anslagsframställningar från myndigheterna inom den civila statsförvaltningen skall redigeras, vilken ekonomisk information

som skall lämnas och hur denna information skall presenteras (i tabellform t.ex.). I budgethandboken finns också anvisningar för utformning och tolkning av regleringsbreven. Det kan tilläggas att budgethandboken inte föreskriver någon fullständig likformighet i anslagsframställningarna. Det framhålls tvärtom att de bör "differentieras så att de anpassas till den enskilda myndighetens situation och särprägel".

Enligt anvisningar i budgethandboken indelas anslagsframställningarna normalt i fyra huvudavsnitt:

- *Missiv*, som kort sammanfattar innehållet i anslagsframställningen. Ordet "missiv" används som beteckning på en skrivelse som åtföljer en handling. I en tabell skall myndigheten redovisa sitt budgetförslag anslagsvis. Eventuella förslag till förändringar i målformuleringar, verksamhetsinriktning, organisation, programstruktur, finansieringsformer m.m. skall också återges i missivet.
- *Budgetförslag och ekonomisk översikt*, i vilket myndigheten bl.a. i tabellform skall ge en anslagsöversikt (redovisning av anslagsyrkandena), en finansiseringsöversikt (många myndigheter har andra finansieringskällor än anslagen) och en verksamhetsöversikt (översikt över kostnader/utgifter för olika verksamhetsgrenar). I detta avsnitt skall också motiveringar och kommentarer till budgetförslaget lämnas. Förslag till förändringar av verksamhetens omfattning och inriktning skall åtföljas av analyser av kostnads- och personalkonsekvenser och konsekvenserna för myndighetens "intressenter".
- *Långtidsbedömning*, som omfattar budgetåret (det budgetår anslagsframställningen avser) och ytterligare fyra budgetår framåt. I långtidsbedömningen skall myndigheten med utgångspunkt i de budgetpolitiska mål och riktlinjer som statsmakterna fastlagt beräkna medelstillgången under femårsperioden. Mot denna ställs "statsmakternas krav och samhällets anspråk på myndighetens insatser samt konsekvenserna för resursåtgången". Om den beräknade resurstillgången understiger resursbehovet skall myndigheten föreslå vilka "rationaliseringar, omprioriteringar och omprövningar som bör genomföras". Även ändrade finansieringsmetoder, t.ex. en högre grad av avgiftsfinansiering, kan komma i fråga. De föreslagna åtgärderna bör sammanfattas i en "åtgärdsplan". I långtidsbedömningen skall också utgiftsutvecklingen i de transfereringssystem (t.ex. utgifterna för barnomsorg, pensioner, socialförsäkringar och bidrag till kommunerna) som vissa myndigheter administrerar belysas. Myndigheterna bör ge underlag för ändringar i transfereringssystemen och belysa konsekvenserna av dessa ändringar.

- Bilagor med *specialredovisningar* av vilka vissa är obligatoriska för alla myndigheter (exempelvis personalredovisning och lokalförsörjningsplan) medan andra bara avser vissa myndigheter (t.ex. redovisningar av kreditgarantier och investeringskalkyler).

Direktiv om anslagsframställningarna finns dock inte bara i budgethandboken. Regeringen avger varje år — i regel i februari[13] — anvisningar för myndigheternas petitaarbete. Direktiven utarbetas inom finansdepartementet. I dessa s.k. *årliga anvisningar* betonas, preciseras och kompletteras vissa av budgethandbokens krav.[14] I anvisningarna finns bl.a. vissa tekniska direktiv (t.ex. om hur löneomräkningarna skall utföras och presenteras) och krav på att myndigheterna skall lämna vissa speciella redovisningar. I direktiven för budgetåret 1986/87 åläggs t.ex. myndigheterna att redovisa "pågående eller planerat arbete som syftar till förenklingar av statliga föreskrifter och andra regler för näringslivet" och åtgärder som vidtagits eller planeras i syfte att förbättra servicen till medborgarna.[15] Men viktigare är de budgetpolitiska riktlinjer som dessa anvisningar innehållit sedan mitten av 1970-talet.[16] Regeringen har ställt alltmer bestämda krav på att myndigheterna i någon form skall redovisa budgetalternativ på en lägre real nivå än de disponerade pris- och löneomräknade anslagen. Till en början krävdes att myndigheterna som ett *alternativ* — det s.k. 0-alternativet — skulle redovisa konsekvenserna av en real neddragning med fem procent. I direktiven för budgetåret 1979/80 och några följande budgetår krävdes att myndigheterna som *huvudförslag* skulle redovisa ett pris- och löneomräknat anslag minskat med minst två procent. Direktiven för budgetåren 1985/86 och 1986/87 angav som huvudförslag en real resursminskning på minst fem procent fördelad på en treårig budgetperiod. Myndigheterna ålades också att föreslå hur den sammanlagda minskningen för respektive budgetår borde fördelas mellan lönekostnader, övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader. Dessa riktlinjer torde i huvudsak komma att tillämpas också för de närmast följande budgetåren.[17]

Det bör dock tilläggas att många myndigheter — enligt undersökningar av finansdepartementet och riksrevisionsverket — dåligt efterlevt kraven på redovisning av huvudförslaget och dess konsekvenser. Bara 37 procent av anslagsframställningarna för budgetåret 1984/85 redovisade ett huvudförslag helt i enlighet med direktivens krav på en real tvåprocentig nedskärning och en redovisning av konsekvenserna för verksamheten av denna nedskärning.[18] I 1986 års finansplan meddelade finansministern att en förbättring kunnat märkas på vissa håll men att det fortfarande finns "ett antal myndigheter" som inte lever upp till direktivens krav. Han tillade att regeringen i sina ställningstaganden i anslagsfrågorna för budgetåret 1986/87 utgått från att "om något huvudförslag inte redovisats enligt direktiven måste slutsatsen som tidigare år vara att huvudförslaget

kan genomföras utan påtagliga konsekvenser för verksamheten. Detta bör gälla även i fortsättningen i den mån det finns myndigheter som inte följer de nämnda direktiven."[19]

Vissa myndigheter kan också få *särskilda anvisningar* med riktlinjer som i vissa avseenden avviker från de som generellt gäller. UHÄ erhöll t.ex. från utbildningsdepartementet våren 1985 särskilda anvisningar för sin anslagsframställning avseende den grundläggande högskoleutbildningen. De särskilda anvisningarna uppställer ofta krav på fördjupade redovisningar av särskilda verksamhetsområden eller konsekvenserna av vissa nedskärningar.

Flertalet ämbetsverk utfärdar också *egna budgetanvisningar* för avdelningar/byråer inom verken och för de underordnade myndigheter som har eget budgetarbete. I vår verksenkät uppgav 56 myndigheter av de 70 som besvarade enkäten att de utfärdade dylika anvisningar för det interna budgetarbetet. Anvisningarna innehåller alltid formella direktiv om tidsplaner, uppställningar och liknande och i regel också budgetpolitiska direktiv om budgetramar, prioriteringar m.m.

Myndigheternas anslagsframställningar inkommer i slutet av augusti till respektive departement. Flertalet myndigheter fattar också beslut om sin samlade anslagsframställning under augusti månad. Av de 70 myndigheter som ingick i vår förvaltningsundersökning uppgav emellertid 17 att besluten fattades i juni (2 redan i maj). Åtskilliga myndigheter som gör sitt definitiva ställningstagande i augusti fattar också preliminära beslut i juni.

### *5.2.2 Budgetarbetet inom regeringskansliet*

Från 1 september fram till årsskiftet pågår ett intensivt budgetarbete inom regeringskansliet.[20] Finansdepartementet har en dominerande roll beträffande den allmänna inriktningen av budgetarbetet. På olika nivåer förs under hösten "förhandlingar" mellan finansdepartementet å ena sidan och "fackdepartementen" å den andra. "Bud" och "motbud" utväxlas. På finansdepartementets budgetavdelning finns ett antal "kontaktmän", som har till uppgift att granska fackdepartementens krav på resurstilldelning. Varje kontaktman ansvarar för ett departement eller — för större departement — delar av ett departement. Till mönstret hör också att man regelbundet växlar kontaktmän för att undvika att de får för stor förståelse och lojalitet mot ett visst departement. Många budgetfrågor avgörs i realiteten i diskussioner mellan kontaktmännen och fackdepartementens sakhandläggare. Om dessa inte kommer överens eller om frågan är politiskt viktig förs den upp på en högre förhandlingsnivå. På den s.k. huvudmannanivån förs förhandlingar mellan huvudmännen för de olika sakenheterna inom fackdepartementen och huvudmännen inom finansdepartementets budgetavdelning. De senare ansvarar vardera för kontakterna

med tre eller fyra fackdepartement. Även cheferna för fackdepartementens planerings- och budgetsekretariat och finansdepartementets kontaktpersoner kan delta i dessa överläggningar. Frågor av stor politisk vikt handläggs på statssekreterar- eller statsrådsnivå. Endast ett fåtal frågor med direkt anknytning till budgetarbetet går emellertid upp till statsrådsnivån. Att en renodlad budgetfråga tas upp i gemensam beredning torde vara sällsynt.

Budgetarbetet inom regeringskansliet är ett förhandlingsspel i vilket finansdepartementet och fackdepartementen spelar olika roller. I en "diskussionspromemoria" från riksrevisionsverket ges följande beskrivning av rollfördelningen:

> "Finansdepartementet handhar och samordnar regeringens ekonomiska politik. Fackdepartementen har i uppgift att i budgetprocessen företräda sakverksamheten (läs myndigheterna). Det är en utbredd uppfattning inom regeringskansliet att fackdepartementens uppgift innebär något av en maximeringsroll gentemot finansdepartementet. Finansdepartementet får därigenom i budgetarbetet en i det närmaste fiskal funktion med huvudsaklig uppgift att hålla tillbaka utgiftsökningen i statsverksamheten. Rollfördelningen kommer till uttryck främst i det förhandlingsspel som förekommer på handläggarnivå under budgetarbetet. Fackdepartementens företrädare ses i dessa förhandlingar av sina motförhandlare ofta som myndighets- eller anslagsombudsmän medan finansdepartementets representanter av sina förhandlingsmotståndare betraktas som nej- eller nollsägare."[21]

Handläggarna inom fackdepartementen fungerar alltså ibland mer som "myndigheternas förlängda arm" än som företrädare för regeringen.[22]

Det är troligt att de knappare resurserna, det minskade förhandlingsutrymmet, lett till ökade motsättningar mellan finansdepartementet och fackdepartementen i budgetarbetet. Inom fackdepartementen finns ofta en stark irritation över "finansens" "envåldighet" beträffande budgetramar och andra utgångspunkter för budgetarbetet. Finansdepartementet torde ofta ha anledning att känna motsvarande irritation över fackdepartementens bristande lojalitet mot de gemensamma målsättningarna.

I månadsskiftet november/december "låses tabellverket", dvs. anslagsnivåerna i budgetpropositionen. Bilagorna till budgetpropositionen föreligger också vid denna tidpunkt i preliminära versioner. Verkscheferna ges tillfälle att under hand ge synpunkter på de avsnitt som gäller den egna verksamheten. I december avslutas också den informations- och förhandlingsverksamhet med de fackliga organisationerna som departementsvis pågått under hösten. I början av december föreligger vidare riksrevisionsverkets prognos över statsinkomsterna för det innevarande och kommande budgetåret. I december färdigställs sedan finansplanen med dess bilagor (främst nationalbudgeten). Vid ett regeringssammanträde i början av januari antas regeringens förslag till statsbudget.

### *5.2.3 Riksdagens budgetarbete*

Regeringens förslag till statsbudget — den s.k. ***budgetpropositionen*** — skall enligt bestämmelser i riksdagsordningen (3 kap. 2 §) avlämnas senast den 10 januari. Själva budgetpropositionen utgör bara en i tabellform given översikt över beräknade inkomster och anslagsäskanden för nästa budgetår. I 19 bilagor — som tillsammans omfattar flera tusen sidor — finns detaljerade motiveringar för de olika anslagsförslagen. I bilaga 1 finns den s.k. ***finansplanen***, som innehåller allmänna riktlinjer för regeringens ekonomiska politik och budgetpolitik. I en bilaga till finansplanen presenteras vidare en preliminär ***nationalbudget*** för nästa budgetår.[23] Nationalbudgeten innehåller en analys av den internationella och svenska ekonomiska utvecklingen och en prognos för det kommande året. Analysen utgår från en s.k. försörjningsbalans över den svenska ekonomin. Tillgången av varor och tjänster genom produktion och import ställs mot efterfrågan (användning) i form av konsumtion, investeringar och export. Den preliminära nationalbudgeten har tidigare utarbetats gemensamt av finansdepartementet (budgetdepartementet) och konjunkturinstitutet. Den nationalbudget som presenterades i januari 1986 svarade finansdepartementet ensam för. Det huvudsakliga underlaget var emellertid den konjunkturprognos som konjunkturinstitutet presenterade i december.[24] Som bilagor till finansplanen finns också riksrevisionsverkets inkomstberäkning för nästa budgetår och dess beräkning av budgetutfallet för innevarande budgetår.

I bilaga 2 till budgetpropositionen behandlas vissa för departementen gemensamma frågor (i bilagan finns bl.a. varje år en omfattande redogörelse för användningen av ADB i statsförvaltningen), i bilagorna 3-18 redovisas de olika huvudtitlarna på budgetens utgiftssida och i bilaga 19 återfinns regeringens förslag till beredskapsbudget för totalförsvaret.

Den budgetproposition som avlämnas den 10 januari bör givetvis helst vara fullständig på så sätt att den innehåller regeringens samtliga anslagsförslag för nästa budgetår. I praktiken är vissa punkter "utbrutna", vilket innebär att regeringen senare under vårsessionen kommer med ytterligare propositioner i organisations- och anslagsfrågor som inte hunnit färdigbehandlas till början av januari. Viktigare reformförslag kan också kräva en så utförlig redovisning att de av det skälet tas upp i särpropositioner. I budgetpropositionen anges dessa utbrutna punkter med preliminärt beräknade belopp. Dessa övriga anslagspropositioner måste avlämnas senast den 10 mars om regeringen vill ha dem behandlade under vårsessionen. Flertalet kommer i slutet av denna propositionstid. Före utgången av april månad skall regeringen också avlämna förslag till "slutlig reglering av statsbudgeten", den s.k. ***kompletteringspropositionen*** (RO 3 kap. 2 §). I den sammanfattas de ändringar av det ursprungliga budgetförslaget som särpropositionerna inneburit. I kompletteringspropositionen finns

också en reviderad finansplan och nationalbudget, en förnyad inkomstberäkning för det följande året och en s.k. *långtidsbudget.* Långtidsbudgeten avser statens inkomster och utgifter för de kommande fem åren. Den är emellertid varken någon plan eller prognos utan kan beskrivas som en konsekvensframskrivning av redan gjorda åtaganden. Den beskriver alltså hur budgetutvecklingen blir om inga nya utgiftsåtaganden görs och inga ändringar vidtas i skatte- och avgiftsreglerna.

Till grund för riksdagens anslagsbeslut ligger också de motioner som väcks dels under allmänna motionstiden, dels som följdmotioner med anledning av regeringens propositioner. De enskilda riksdagsmännen har full frihet att motionsvägen föreslå nya och högre anslag. I vissa andra västländer har parlamentsledamöternas initiativrätt i ekonomiska frågor starkt beskurits. I det franska parlamentet får t.ex. ledamöterna inte framlägga motioner som innebär ökade statsutgifter eller minskade statsinkomster. Också i det engelska parlamentet är ledamöternas motionsrätt högst begränsad. Genom lottning i början av varje session bestäms vilka som får framlägga enskilda motioner. Tiden för behandling av dessa motioner är dessutom så knappt tilltagen att många aldrig blir föremål för diskussion och beslut. En motion som innebär utgiftsökningar kan vidare fällas genom att en enda ledamot ropar "object" vid den andra läsningen.[25]

Genom den fackutskottsprincip som infördes vid enkammarreformen 1971 granskar varje fackutskott de delar av budgetpropositionen och de anslagsmotioner som hör till respektive sakområde. *Finansutskottet* har emellertid ett visst övergripande ansvar. Utskottet skall enligt bestämmelser i RO bl.a "bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen" (RO 4 kap. 5 §). Till finansutskottets uppgifter hör att bereda finansplanen och dess bilagor (bl.a. nationalbudgeten) och att i sitt betänkande föreslå allmänna riktlinjer för fackutskottens budgetarbete. Betänkandet behandlas av riksdagen i en stor finansdebatt i mars. Ett andra betänkande om den ekonomiska politiken avges med anledning av kompletteringspropositionen i slutet av vårsessionen (maj/juni). Till finansutskottets uppgifter hör också att granska beräkningen av statens inkomster och att sammanställa statsbudgeten.

Det bör betonas att finansutskottets samordnande ansvar inte innebär att det har ställning som "överutskott" i förhållande till de övriga budgetberedande utskotten. Förslag om förstärkning av dess ställning i den riktningen har mötts av motstånd från övriga utskott.[26]

Utskotten avger under hela vårsessionen betänkanden i anslagsfrågor och riksdagen fattar sina beslut successivt allt efter som betänkandena föreligger. Dessa beslut är definitiva och giltiga. De expedieras också successivt till regeringen genom särskilda riksdagsskrivelser. Statsbudgeten fastställs inte längre av riksdagen. En sammanställning av statsbudgeten görs visserligen av finansutskottet i slutet av vårsessionen och denna

sammanställning överlämnas av riksdagen till regeringen men sammanställningen har ingen rättsverkan för de enskilda anslagsbesluten.[27]

På grundval av riksdagsbesluten ställer regeringen i maj — juni anslagen till myndigheternas förfogande. Detta sker genom de s.k. *reglerings-breven.* I dessa kan regeringen på olika sätt specificera och komplettera riksdagens beslut om användningen av anslagen. Regeringen kan t.ex. dela upp anslagen i olika anslagsposter (och dessa i sin tur i delposter) för olika verksamheter och resursslag (lönekostnader, lokalkostnader etc.). Regleringsbrevens föreskrifter var tidigare mycket detaljerade. Bl.a. angavs myndigheternas personaluppsättningar mycket noggrannt i särskilda personalförteckningar. Antalet anslagsposter och delposter inom anslagen var ofta mycket stort. Som framgår längre fram i detta kapitel har detaljeringsgraden i regleringsbreven minskat under senare år. Antalet utgiftsposter på myndighetsanslagen har kraftigt reducerats. För att göra regleringsbreven tillgängliga inom hela statsförvaltningen publiceras de i en av riksrevisionsverket utgiven publikation med namnet *Statsliggaren.*

## 5.3 Statsbudgeten

Statsbudgetens uppställning har varierat under 1900-talet. Genom en budgetreform år 1937 — som började tillämpas från och med budgetåret 1938/39 — delades statsbudgeten, eller riksstaten enligt terminologin i då gällande regeringsform, upp i två fristående delar: driftbudgeten och kapitalbudgeten. Driftbudgeten omfattade de löpande utgifterna (driftutgifterna) och de löpande inkomsterna, främst skatter och avgifter. På kapitalbudgetens utgiftssida redovisades anslag för de produktiva (förräntningsbara) kapitalinvesteringarna i byggnader, mark, utlåning m.m. På inkomstsidan innehöll kapitalbudgeten bara posten lånemedel. Poängen med denna uppdelning på drift- och kapitalbudget var främst att alla förändringar i statens förmögenhetsställning skulle bli öppet redovisade. Om driftbudgeten var balanserad, dvs. de löpande inkomsterna var lika stora som de löpande utgifterna, ökade visserligen statsskulden genom den upplåning som måste ske för att finansiera kapitalbudgetens investeringar. Men eftersom kapitalbudgeten bara upptog de förräntningsbara investeringarna ökade i detta läge statens produktiva tillgångar lika mycket som skulderna. Statens förmögenhetsställning blev alltså opåverkad. Om driftbudgeten däremot var underbalanserad måste medel upplånas för att finansiera även en del av de löpande utgifterna. Förmögenhetsställningen påverkades då negativt. Det omvända inträffade vid en överbalanserad driftbudget.[28] De nya finanspolitiska idéer som blev förhärskande på 1930-talet innebar bl.a. att statsbudgeten aktivt skulle användas som ett konjunkturpolitiskt (stabiliseringspolitiskt) instrument. Driftbudgeten skulle över- eller underbalanseras beroende på konjunkturläget, men sett

över en hel konjunkturcykel borde balans mellan de löpande inkomsterna och utgifterna eftersträvas. Flerårsbalansering ersatte ettårsbalansering som målsättning. Över- och underbalanseringen av driftbudgeten registrerades i den s.k. budgetutjämningsfonden. Genom denna långsiktiga balans skulle statens förmögenhetsställning skyddas.

Genom ett riksdagsbeslut hösten 1977 avskaffades uppdelningen i drift- och kapitalbudet från och med budgetåret 1980/81.[29] Reformen föreslogs av den s.k. budgetutredningen i ett betänkande 1973.[30] Reformen motiverades bl.a. med att man vid de finanspolitiska bedömningarna i allt högre grad kommit att fästa uppmärksamheten vid det totala budgetsaldot medan förmögenhetsaspekten däremot skjutits i bakgrunden. "Ställningstagande till i vilken utsträckning upplåning för statliga behov kan godtas grundas inte längre på statens förmögenhetstillväxt utan på olika ekonomisk-politiska bedömningar. I praktiken blir därigenom både drift- och kapitalbudgeterna finansierade på samma sätt, dvs. med skatteinkomster och med lån." Propositionen framhöll också att en sammanläggning av drift- och kapitalbudgeterna skulle förbättra överblicken över budgeten; man skulle inte längre behöva beakta "de invecklade relationerna" mellan drift- och kapitalbudgeterna.[31] Reformen var för övrigt delvis en kodifiering av den faktiska utvecklingen. Redan i 1956 års finansplan förekom begreppet totalbudget och från och med budgetåret 1966/67 kompletterades varje år drift- och kapitalbudgeterna med en uppställning över den s.k. totalbudgeten som omfattade samtliga inkomster och utgifter vilka redovisades över budgeten. Riksdagens finanspolitiska diskussioner fördes i stor utsträckning i totalbudgettermer.

Statsbudgetens nuvarande uppställning framgår av tabell 5.1, som visar sammanfattningen av regeringens budgetförslag för budgetåret 1986/87.

Inkomsterna grupperas under fem *inkomsttyper*, av vilka skatterna är den i särklass viktigaste. Av sammanställningen framgår vidare att regeringen räknade med ett budgetunderskott på närmare 49 miljarder kronor för detta budgetår. Detta underskott måste finansieras med upplåning. Utgiftsanslagen är grupperade under 16 s.k. *huvudtitlar*. Varje departement har en huvudtitel. Dessutom tillkommer fyra andra huvudtitlar: *Kungl. hov- och slottsstaterna*, som bl.a. innehåller ett anslag för underhåll av de kungliga slotten, *Riksdagen och dess verk*, som bl.a. innehåller anslag för riksdagsmännens arvoden och riksgäldskontorets förvaltningskostnader (riksbanken är däremot självfinansierande), *Räntor på statsskulden*, som i flera år varit statsbudgetens största anslag och *Oförutsedda utgifter*. På departementstitlarna finns ett stort antal anslag. På jordbruksdepartementets huvudtitel finns t.ex. i detta budgetförslag 85 olika anslag grupperade efter ämnesområden (jordbrukets rationalisering, jordbruksprisreglering, skogsbruk etc.) med bokstavsbeteckning ("littera"). På budgetförslagets utgiftssida finns utöver utgiftsanslagen även ett par andra utgiftsposter. På de s.k. reservationsanslagen kan medel reserveras från

**Tabell 5.1 Förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87**

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| *Inkomster:* | | *Utgiftsanslag:* | | |
| Skatter | 244 847 201 000 | Kungl. hov och slottsstaterna | 33 575 000 | |
| Inkomster av statens verksamhet | 32 614 528 000 | Justitiedepartementet | 10 008 341 000 | |
| Inkomster av försåld egendom | 106 025 000 | Utrikesdepartementet | 10 673 107 000 | |
| Återbetalning av lån | 4 861 410 000 | Försvarsdepartementet | 26 368 432 000 | |
| Kalkylmässiga inkomster | 4 218 615 000 | Socialdepartementet | 84 491 298 000 | |
| **Summa kr.** | **286 647 779 000** | Kommunikationsdepartementet | 11 994 180 000 | |
| | | Finansdepartementet | 18 413 398 000 | |
| | | Utbildningsdepartementet | 41 487 744 000 | |
| | | Jordbruksdepartementet | 6 566 936 000 | |
| | | Arbetsmarknadsdepartementet | 19 583 243 000 | |
| | | Bostadsdepartementet | 17 623 360 000 | |
| | | Industridepartementet | 9 860 354 000 | |
| | | Civildepartementet | 3 999 783 000 | |
| | | Riksdagen och dess verk m. m. | 469 851 000 | |
| | | Räntor på statsskulden, m. m. | 71 000 000 000 | |
| | | Oförutsedda utgifter | 1 000 000 | 332 574 602 000 |
| | | *Beräknad övrig medelsförbrukning:* | | |
| | | Minskning av anslagsbehållningar | 1 500 000 000 | |
| | | Ökad disposition av rörliga krediter | 500 000 000 | 2 000 000 000 |
| | | *Beräknat tillkommande utgiftsbehov,* | | |
| *Underskott:* | 48 926 823 000 | *netto* | 1 000 000 000 | 1 000 000 000 |
| **Summa kr.** | **335 574 602 000** | **Summa kr.** | | **335 574 602 000** |

tidigare budgetår. Om anslagsbehållningarna minskar under ett budgetår innebär detta att statens utgifter ökar i motsvarande mån. På budgeten registreras detta under utgiftsposten *Minskning av anslagsbehållningar.* Om anslagsbehållningarna beräknas öka under ett budgetår upptas denna utgiftspost med ett negativt belopp. På motsvarande sätt registreras i statsbudgeten myndigheternas ökade eller minskade behov av rörelsekapital. Genom beslut av riksdagen kan myndigheterna erhålla en s.k. "rörlig kredit" hos riksgäldskontoret. Om uttaget av dessa krediter ökar under budgetåret ökar statens utgifter. Minskar uttaget sker det omvända. Även posten *Ökad disposition av rörliga krediter* kan alltså i statsbudgeten ha både positiva och negativa belopp. På budgetens utgiftssida finns slutligen utgiftsposten *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto.* Som tidigare påpekats, avser denna post att täcka de nya och ökade anslag som under budgetåret förs upp på de s.k. tilläggsbudgeterna.

### *5.3.1 Statsbudgetens inkomster*

Den amerikanske forskaren Hinrichs har lanserat en känd teori om skattesystemets förändring i samband med ekonomisk utveckling.[32] I fattiga jordbrukssamhällen utgörs statens inkomster främst av jordskatter, tullar och acciser (tillverkningsskatter). I samband med industrialiseringen och marknadsekonomins tillväxt inträder en andra fas under vilken den progressiva inkomstskatten blir den dominerande inkomstkällan. Så småningom "uttöms" också denna skattekällas expansionsmöjligheter och i en tredje fas blir olika indirekta skatter åter dominerande, nu i form av arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter. Som Daniel Tarschys påpekat stämmer denna allmänna beskrivning rätt väl med den svenska utvecklingen.[33] Övergången mellan den första och andra fasen skedde några år in på 1900-talet. Under senare hälften av 1800-talet — med början år 1885 — avvecklades snabbt de på den skattskyldiga jorden vilande *grundskatterna* samt de s.k. rustnings- och roteringsbesvären inom det militära indelningsverket, som också hade jorden som skatteobjekt.[34] Grundskatterna, som hade medeltida anor, bestod av flera olika skatter ("räntor" och "tionden") som länge utgick både i natura (spannmål, smör, kött, hö etc.) och i form av arbetsprestationer och pengar. Under 1800-talet hade de i ökad utsträckning omvandlats till en fast penningränta. Grundskatternas avveckling uppvägdes av en kraftig ökning av *tullinkomsterna.* Vid sekelskiftet var tullarna den i särklass största inkomstkällan. De svarade för över hälften av de statliga skatteinkomsterna. Därnäst i storlek kom brännvinstillverkningsskatten som svarade för uppåt 20 procent av skatteintäkterna.[35] Dessa båda skatter förlorade emellertid snabbt i betydelse i början av 1900-talet. I stället kom snart den *progressiva inkomstskatten* att bli inkomstkällan nummer ett. Den infördes år 1902 och permanentades och byggdes ut år 1910. Progressiviteten i skatten var visserligen inte,

sedd med våra ögon, särskilt imponerande — den var 1902 maximalt fyra procent vilket höjdes till fem procent 1910 — men progressivitetens införande i skattesystemet "medförde... en statlig inkomstexpansion utan tidigare motsvarighet".[36] Men under tiden efter det andra världskriget har också den progressiva inkomstskattens betydelse som inkomstkälla relativt sett avtagit. Sverige har glidit in i Hinrichs fas nummer tre. Indirekta skatter på konsumtionen och arbetsgivaravgifter för finansiering av socialförsäkringssystemet har blivit allt viktigare inkomstkällor. Genom en förordning 1959 om allmän varuskatt (omsättningsskatt) infördes en generell skatt på konsumtionsvaror som komplement till de långt tidigare införda "punktskatterna" på vin, sprit, tobak, bensin, elkraft m.m. Omsättningsskattens uttagsprocent var i början fyra procent men kom snart att höjas. Skatten förvandlades 1968 till en mervärdesskatt ("moms") för att göra investeringarna skattefria. Mervärdesskatten ger numera nästan lika stora inkomster åt staten som den direkta inkomstskatten. Under efterkrigstiden har också finansieringen av socialförsäkringssystemet i grunden förändrats. Socialförsäkringarna finansieras nu nästan helt och hållet genom arbetsgivaravgifter (löneskatter). Särskilt under 1970-talets första hälft skedde en snabb ökning av dessa avgifter. År 1970 utgick de sammanlagt till cirka 12 procent av lönesumman; år 1977 hade andelen stigit till cirka 32 procent.

Som tidigare framgått är statsbudgetens inkomster numera uppdelade på fem inkomsttyper. Av tabell 5.2 framgår hur inkomsterna fördelade sig på dessa inkomsttyper budgetåret 1984/85.[37]

**Tabell 5.2 Statsbudgetens inkomster budgetåret 1984/85**

| Inkomsttyp | Miljoner kronor | Procentuell fördelning |
|---|---|---|
| Skatter | 222 115 | 85 |
| Inkomster av statens verksamhet | 26 687 | 10 |
| Inkomster av försåld egendom | 1 549 | 1 |
| Återbetalning av lån | 4 663 | 2 |
| Kalkylmässiga inkomster | 5 581 | 2 |
| Summa | 260 596 | 100 |

*Skatterna* svarar alltså för 85 procent av statsbudgetens totala inkomster. Skatterna indelas i sin tur i:

- *Skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse* utgörs till större delen av den statliga inkomstskatt som fysiska och juridiska per-

soner (t.ex. aktiebolag) erlägger. För fysiska personer utgår inkomstskatterna efter progressiva skatteskalor; för andra (bolag m.fl.) är den proportionell. Budgetåret 1984/85 svarade inkomstskatten för ungefär 26 procent av statsbudgetens totala inkomster.

- *Lagstadgade socialavgifter* utgörs av de tidigare nämnda "arbetsgivaravgifterna". De utgår med olika procentuella andelar av den utbetalda lönen. Kalenderåret 1985 var det totala avgiftsuttaget cirka 36 procent av lönesumman. De största avgifterna är folkpensionsavgiften, tilläggspensionsavgiften och sjukförsäkringsavgiften som vardera uppgår till ungefär 10 procent av lönesumman. Under budgetåret 1984/85 uppgick de totala bruttoinkomsterna av arbetsgivaravgifterna till 119,3 miljarder kronor. På statsbudgetens inkomstsida redovisades 42,5 miljarder, vilket utgjorde 16 procent av statsbudgetens totala inkomster. Huvudparten av arbetsgivaravgifterna överförs till fonder som ligger utanför statsbudgeten. Som tidigare påpekats gäller detta bl.a. för avgiften för den allmänna tilläggspensioneringen, ATP. Till de socialavgifter som i sin helhet redovisas på statsbudgeten hör folkpensionsavgiften.
- *Skatt på egendom* har förmögenhetsskatten som största delpost. Till egendomsskatterna hör också t.ex. arvs- och gåvoskatt och stämpelskatt (som bl.a. erläggs vid förvärv och inteckning av fast egendom).
- *Skatt på varor och tjänster* utgör den största posten bland skatteinkomsterna. Cirka 40 procent av statsbudgetens totala inkomster kommer från denna post. Den utgörs av ett stort antal indirekta skatter på produktion och försäljning av varor och tjänster. Den största delposten är mervärdesskatten ("momsen") som budgetåret 1984/85 svarade för 23 procent av statsbudgetens inkomster. Mervärdesskatt tas ut i varje led i produktions- och distributionskedjan. Varje led svarar för skatten på det "mervärde" som tillförs varan i det egna ledet. I inkomstposten ingår också en rad speciella konsumtionsskatter, s.k. "punktskatter", på bl.a. bilismen (t.ex. fordonsskatt, kilometerskatt och bensinskatt), på vin, sprit, tobak m.m. och på energin (t.ex. elkraft, motorbrännolja, eldningsolja). Även tullinkomsterna ingår, men dessa utgör numera en av de mindre delposterna.

Några kommentarer skall också göras beträffande inkomsttyperna *Inkomster av statens verksamhet* och *Kalkylmässiga inkomster.* I den förra ingår inkomster som — i motsats till skatterna — i regel motsvaras av direkta motprestationer av staten i form av varor och tjänster. Den största enskilda posten är de *ränteinkomster* (främst på de statliga bostadslånen) som staten erhåller på sina utlånade medel. Här redovisas även det *över-*

*skott* som inlevereras av affärsverken och vissa andra myndigheter och bolag, främst riksbanken, AB Tipstjänst och Svenska penninglotteriet AB. Det överskott som affärsverken inlevererar kan betraktas som ett krav på förräntning av det statskapital som respektive verk disponerat under året. Storleken på statskapitalet är i princip lika med summan av de investeringsanslag verket erhållit under årens lopp med avdrag för gjorda avskrivningar. Den räntesats som används vid beräkning av det överskott som verket skall inleverera kallas statens avkastningsränta. Den fastställs varje år av regeringen och skall motsvara ett treårsgenomsnitt av statens egna upplåningskostnader för långfristiga obligationslån. För domänverket gäller sedan 1980 speciella regler. Det skall varje år inleverera dels ett fast belopp på 30 miljoner kronor, dels en rörlig del motsvarande 30 procent av det redovisade överskottet efter skatt.[38] Även för televerket och postverket gäller särskilda bestämmelser. För dessa baseras avkastningskravet bara på en del av det disponibla statskapitalet, det s.k. fasta statskapitalet. Den övriga delen har omvandlats till ett amorteringsfritt men räntebelagt statslån. Den del av vinsten som överstiger förräntningskravet avsätter affärsverken till resultatutjämnings- eller värdereglerings-fonder eller liknande. Det kan tilläggas att regeringen också kan besluta om extra inleverans av överskottsmedel. Televerket har t.ex. ålagts att under de tre budgetåren 1984/85-1986/87 årligen inleverera 100 miljoner kronor extra.

I inkomsttypen Inkomster av statens verksamhet ingår också ett stort antal s.k. *offentligrättsliga avgifter* och *försäljningsinkomster*. De offentligrättsliga avgifterna erläggs tvångsvis vid olika typer av statlig tillståndsgivning, kontroll, besiktning, registrering etc. Som exempel kan nämnas expeditionsavgifter, fyr- och farledsavgifter, avgifter inom patent- och registreringsväsendet och vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon. Försäljningsinkomsterna kommer från verksamhet vid de s.k. uppdragsmyndigheterna. Efterfrågan är då i regel frivillig. Reglerings- och uppdragsmyndigheternas finansiering behandlas närmare i avsnitt 5.4.5.

Inkomsttypen *Kalkylmässiga inkomster* omfattar affärsverkens och vissa andra statliga myndigheters (statens vägverk och sjöfartsverket) inlevererade avskrivningar av gjorda investeringar i byggnader, maskiner etc. Tre av affärsverken inlevererar inte längre några avskrivningsmedel eftersom de numera finansierar sina investeringar utan att erhålla några investeringsanslag över statsbudgeten. Avskrivningarna kan sägas utgöra ett slags amorteringar av det kapital staten investerat i anläggningarna. När byggnaden eller maskinen är utsliten skall medel finnas tillgängliga för investering i en ny. Avskrivningarna är i regel baserade på anläggningstillgångarnas återanskaffningsvärden. Inom luftfartsverket och statens järnvägar utgår man däremot från de ursprungliga anskaffningsvärdena.

### *5.3.2 Statsbudgetens utgifter*

I statsbudgeten redovisas utgifterna huvudtitelvis, dvs. i huvudsak efter departementsindelningen. En annan och inte minst vid analys av budgetens samhällsekonomiska konsekvenser viktigare indelning är den realekonomiska som särskiljer följande huvudarter av utgifter:

- transfereringar
- konsumtion
- investeringar
- räntor
- utlåning, aktieinköp m.m.

Av tabell 5.3 framgår hur statsbudgetens utgifter under budgetåret 1984/85 fördelade sig på huvudtitlar och huvudarter.

Av huvudtitlarna är socialdepartementets huvudtitel och huvudtiteln Räntor på statsskulden de största. Av huvudarterna dominerar som synes *transfereringarna* mycket kraftigt. Över hälften av statsbudgetens utgifter utgörs av transfereringar. I slutet av 1970-talet var andelen ännu högre, uppåt 60 procent. Med transfereringar menas inkomstöverföringar till hushållen, kommunerna och andra utan att staten — som vid utlåning och aktieköp — får någon direkt motprestation. Genom transfereringssystemet fördelar staten resurser mellan olika grupper och regioner och för individerna över tiden. Hur dessa transfereringar fördelas mellan hushåll, kommuner, företag, organisationer och internationell verksamhet framgår av figur 5.2.

Över 40 procent av transfereringarna går alltså till *hushållen* i form av folkpensioner, barnbidrag, statens bidrag till sjukförsäkringen, studiestöd, räntebidrag m.m. Anslaget för folkpensionerna uppgick t.ex. budgetåret 1984/85 till över 42 miljarder kronor (13 procent av statsbudgetens utgifter). Mer än en tredjedel av transfereringarna utgår i form av statsbidrag till *kommuner, landstingskommuner och församlingar.* Huvudparten av statsbidragen utgörs av specialdestinerade bidrag för olika verksamhetsgrenar (utbildning, barnomsorg, sjukvård, hemhjälp, färdtjänst m.m.). Resten (ungefär 20 procent) är allmänna bidrag främst i form av skatteutjämningsbidrag. Dessa bidrag kan kommunerna använda efter eget gottfinnande. Statsbidragen är en mycket viktig inkomstkälla för kommunerna. För de borgerliga primärkommunerna utgör de i genomsnitt cirka 25 procent av de totala inkomsterna. Genom noggranna bestämmelser om bidragens användning har staten också kunnat i detalj styra många kommunala verksamhetsområden. Som framgått av föregående kapitel, har denna detaljstyrning via statsbidragen minskat under senare år. Skatteutjämningsbidragen syftar — som framgår av namnet —

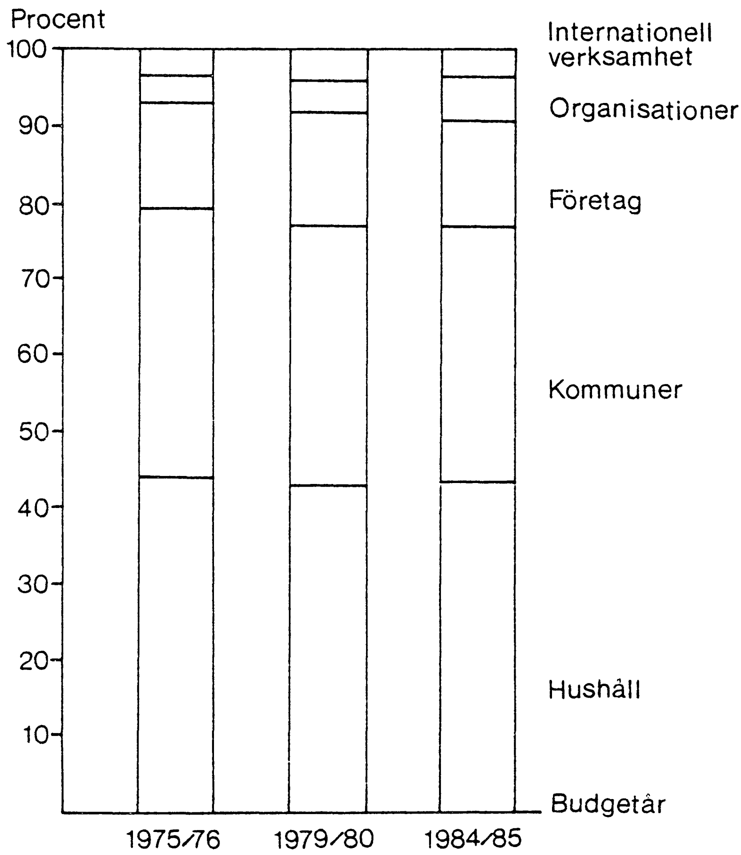
**Tabell 5.3 Statsbudgetens totala utgifter fördelade efter departement m.m. och huvudart budgetåret 1984/85, miljarder kr**

| Huvudart<br>Departement m. m. | Transfe-<br>reringar | Konsum-<br>tion | Investe-<br>ringar | Räntor | Utlåning,<br>aktieköp m. m. | **Summa** | Procent |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kungl. hov- och slottsstaterna | - | 0,0 | - | - | - | **0,0** | 0,0 |
| Justitiedepartementet | 0,4 | 8,7 | 0,5 | - | - | **9,6** | 2,9 |
| Utrikesdepartementet | 6,1 | 1,5 | 0,1 | - | 0,0 | **7,7** | 2,3 |
| Försvarsdepartementet | 1,1 | 21,8 | 0,9 | - | 0,1 | **23,9** | 7,3 |
| Socialdepartementet | 75,7 | 0,9 | 0,0 | - | 0,0 | **76,6** | 23,3 |
| Kommunikationsdepartementet | 4,2 | 4,5 | 4,3 | - | 0,0 | **13,0** | 4,0 |
| Finansdepartementet | 12,4 | 2,7 | 0,1 | - | 0,1 | **15,3** | 4,6 |
| Utbildningsdepartementet | 26,0 | 6,8 | 1,1 | - | 3,9 | **37,8** | 11,5 |
| Jordbruksdepartementet | 4,1 | 1,8 | 0,2 | - | 0,1 | **6,2** | 1,9 |
| Arbetsmarknadsdepartementet | 14,3 | 5,9 | 0,6 | - | - | **20,8** | 6,3 |
| Bostadsdepartementet | 14,8 | 0,4 | 0,0 | - | 10,0 | **25,2** | 7,7 |
| Industridepartementet | 9,1 | 1,7 | 3,0 | - | 0,6 | **14,4** | 4,4 |
| Civildepartementet | 0,4 | 3,1 | 0,5 | - | - | **4,0** | 1,2 |
| Riksdagen och dess verk m. m. | 0,0 | 0,4 | 0,1 | - | - | **0,5** | 0,1 |
| Räntor på statsskulden m. m. | - | - | - | 75,2 | - | **75,2** | 22,8 |
| Oförutsedda utgifter | - | 0,0 | - | - | - | **0,0** | 0,0 |
| Rörlig kredit | - | - | - | - | -1,1 | **-1,1** | -0,3 |
| **Summa** | **168,6** | **60,2** | **11,4** | **75,2** | **13,7** | **329,1** | 100,0 |
| Procent | 51,2 | 18,3 | 3,5 | 22,8 | 4,2 | 100,0 | |

Anm. - = inget utfall. 0,0 = Utfall mindre än 50 miljoner kr.

*Källa: Riksrevisionsverket*

Figur 5.2 Statsbudgetens transfereringsutgifter efter mottagarkategori. Andelar i procent




bl.a. till att utjämna skillnaderna mellan kommunernas skattesatser. Skillnaderna är emellertid fortfarande betydande. År 1984 hade Danderyds kommun en skattesats på 25,70 procent medan den i Åre kommun var 33,11 procent. Cirka 15 procent av transfereringarna går till *företagen*, bl.a. i form av räntebidrag till bostadsförsörjningsföretag, livsmedelssubventioner till jordbrukarna och investeringsbidrag till industriföretag. Av transfereringarna till företagen går ungefär hälften till statliga bolag och affärsverk. Mindre andelar av transfereringarna utgår också i form av statsbidrag till *organisationer och ideella föreningar* (t.ex. bidrag till Stiftelsen Samhällsföretag, studieförbunden och de politiska partierna) och som *u-landsbistånd.*

Också övriga huvudarter av statsbudgetens utgifter skall i korthet beröras. Med *konsumtionsutgifter* avses myndigheternas inköp av varor och tjänster. Utgifterna för löner (inklusive arbetsgivaravgifter) svarar för drygt hälften av konsumtionsutgifterna. Till dessa hör också myndigheternas s.k. omkostnader (för kontorsmateriel, post, telefon, resor, verktyg etc.) och lokalhyror. Konsumtionens andel av statsbudgetens utgifter har sjunkit under senare år. Andelen var 18 procent budgetåret 1984/85 mot över 25 procent ett decennium tidigare. Det kan också tilläggas att kommunernas konsumtion numera är två till tre gånger större än den statliga.

Även *investeringarnas* andel av statsbudgetens utgifter har minskat. Med investeringar menas utgifter för inköp av eller uppförande av byggnader och andra anläggningar (inkl. vägar), maskiner, transportmedel m.m. förutsatt att tillgången beräknas ha en varaktighet på minst tre år. Investeringarnas andel av statsbudgetens utgifter har under senare år legat på omkring fem procent. Som redan påpekats finansierar numera tre affärsverk — domänverket, televerket och postverket — sina investeringar helt utanför statsbudgeten, dvs. med egna vinstmedel eller lån på den allmänna kreditmarknaden. Särskilt televerket har en omfattande investeringsverksamhet. Under budgetåret 1984/85 uppgick den till 5,3 miljarder kronor. Statens totala investeringar är alltså åtskilligt större än de som registreras i statsbudgeten.

På grund av de kraftiga budgetunderskotten sedan mitten av 1970-talet har statsskulden och därmed *räntorna på statsskulden* ökat mycket snabbt under det senaste decenniet. Budgetåret 1975/76 utgjorde räntornas andel fyra procent av statsbudgetens utgifter; budgetåret 1984/85 var andelen 23 procent. Det höga ränteläget under senare år har också bidragit till den stora räntebördan.

Budgetunderskotten finansieras genom upplåning, som ombesörjs av riksgäldskontoret. Huvudparten av lånen är placerade inom landet. Utlandsupplåningen uppgick 1985 till 25 procent av den totala upplåningen. Av de inom landet placerade lånen svarade år 1985 riksbanken och affärsbankerna för cirka 40 procent, försäkringsbolagen (inklusive allmänna pensionsfonden) för 30 procent och hushållen för cirka 16 procent. Övriga långivare är bl.a. företag, kommuner och landsting. En stor del av den inhemska upplåningen sker genom räntebärande obligationer, men flera andra låneformer förekommer. Upplåningen från hushållen sker bl.a. genom premie- och sparobligationer och det s.k. allemanssparandet.

Statens *utlåningsverksamhet och aktieköp* går också under beteckningen finansiella transaktioner. Storleksmässigt utgör dessa tre-fyra procent av statsbudgetens utgifter. En stor del av utlåningen går till bostadsbyggandet. Den näst största låneposten är de studielån som utgår till studerande vid eftergymnasial utbildning.

### 5.3.3 Anslagsformer

Hur ett anslag får användas är bl.a. beroende av dess *anslagsform* (anslagstyp). Man skiljer mellan förslagsanslag, reservationsanslag och obetecknade anslag. Regeringens budgetförslag för budgetåret 1986/87 upptog sammanlagt 781 anslag. Hur dessa anslag fördelade sig på de tre anslagstyperna framgår av tabell 5.4.

**Tabell 5.4 Anslagsformernas fördelning i budgetförslaget för budgetåret 1986/87**

| Anslagsform | Antal | Procent |
|---|---|---|
| Förslagsanslag | 462 | 59 |
| Reservationsanslag | 299 | 38 |
| Obetecknade anslag | 20 | 3 |
| Summa | 781 | 100 |

Flertalet anslag är alltså *förslagsanslag*. Förslagsanslagens dominans är ännu kraftigare om man utgår från anslagsbeloppen. Förslagsanslagen utgör 85-90 procent av de totala anslagsbeloppen.[39] De två i särklass största anslagen på statsbudgeten, anslagen för räntorna på statsskulden och för folkpensionerna, är t.ex. förslagsanslag. Det utmärkande för dessa är att de kan överskridas av regeringen.[40] Överskridanden kräver alltså inga beslut om tilläggsanslag från riksdagens sida. Förslagsanslagen utmärks vidare av att medel som inte förbrukas under budgetåret inte får överföras (reserveras) till ett kommande budgetår. Men av det faktum att regeringen har befogenhet att överskrida förslagsanslagen skall inte den slutsatsen dras att regeringen har helt fria händer beträffande de statsutgifter som dessa anslag avser att finansiera. I regel har riksdagen i anslagsbesluten eller på annat sätt (t.ex. lagstiftningsvägen) mer eller mindre kraftigt beskurit regeringens handlingsfrihet. Anslaget "Allmänna barnbidrag" är t.ex. ett förslagsanslag. Riksdagen har emellertid exakt bestämt med vilka belopp barnbidrag utgår vid olika barnantal. Regeringen har ingen befogenhet att höja bidragsbeloppen. Skälet till att anslaget uppförs som förslagsanslag är närmast svårigheten att exakt beräkna antalet bidragsberättigade barn under budgetåret.

När regeringen i regleringsbreven i sin tur ställer förslagsanslagen till myndigheternas förfogande kan den på olika sätt reglera medelförbrukningen. Vanligt är t.ex. att förslagsvisa myndighetsanslag innehåller en anslagspost "förvaltningskostnader" som är obetecknad och som därför inte — utan medgivande från regeringen — kan överskridas av myndigheten. Inom denna anslagspost brukar dessutom lönekostnaderna högst-

sättas, vilket innebär att myndighetens lönekostnader får uppgå till högst ett visst angivet belopp.

Uppåt 40 procent av anslagen är *reservationsanslag*. Dessa kan inte överskridas, men outnyttjade medel kan reserveras till kommande budgetår. Myndigheten kan i regel utan särskilda regeringsbeslut utnyttja reservationen eller anslagsbehållningen inom två budgetår efter det som anslaget avsåg. Regeringen kan vidare medge att reserverade medel får användas för ett avsett projekt under ett obegränsat antal år under förutsättning att projektet påbörjats inom tre år från den tidpunkt då anslaget först fick disponeras. Dessa regler om reservationsanslagens användning gäller egentligen från och med det budgetår anslaget sist förekom på statsbudgeten. Om anslaget återkommer med samma rubrik år efter år — s.k. fortsättningsanslag — kan besparingar i praktiken reserveras hur länge som helst. De totala anslagsbehållningarna uppgår till avsevärda belopp. Vid ingången av budgetåret 1985/86 uppgick de t.ex. till nära 25 miljarder kronor.[41]

Som exempel på reservationsanslag kan nämnas anslag för investeringar i byggnader, utrustning, vägar och andra anläggningstillgångar, anslag för u-hjälpen och för högre utbildning och forskning. För investeringar fanns tidigare en särskild anslagstyp som kallades investeringsanslag. När drift- och kapitalbudgeterna slogs samman från och med budgetåret 1980/81 avskaffades denna anslagsform. Investeringarna förs numera upp som reservationsanslag. Reglerna för anslagstypen investeringsanslag var i huvudsak identiska med dem som gällde (och fortfarande gäller) för reservationsanslagen.

Antalet *obetecknade anslag* har länge varit litet. Budgetpropositionen 1986 upptog endast 20 anslag av denna typ. De obetecknade anslagen innehåller i regel bidrag till vissa icke statliga organisationer, institut, muséer, arkiv och liknande. Anslagsbeloppen är i allmänhet små. De obetecknade anslagen får inte överskridas. Inte heller får besparingar föras över till senare budgetår.

### *5.3.4 Bemyndiganden*

För att inom ramen för ettåriga anslagsbeslut möjliggöra en långsiktig planering av främst investerings- och anskaffningsverksamheten används, särskilt på försvarets område, sedan 1940-talet ett system av *bemyndiganden* från riksdagens sida.[42] Bemyndigandena innebär att riksdagen ger regeringen befogenhet att under ett budgetår lägga ut beställningar på varor och tjänster som kommer att levereras och kräva betalningar under senare budgetår. Beställningarna får läggas ut upp till en viss av riksdagen angiven kostnadsram. Genom bemyndigandet åtar sig riksdagen att senare ställa medel till förfogande för att betalningsförpliktelserna skall kunna infrias. Regeringen kan i sin tur helt eller delvis lämna

bemyndigandena vidare till de berörda myndigheterna. Med stöd av dessa delegationsbeslut kan myndigheten lägga ut beställningar och teckna kontrakt som medför utbetalningar under senare budgetår.

Även andra former av liknande långsiktiga åtaganden förekommer. Styrelsen för teknisk utveckling (STU) får t.ex. varje år bemyndiganden att ingå avtal och fatta beslut rörande stöd till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete m.m. som innebär ekonomiska åtaganden för flera budgetår framåt. Åtagandena får göras upp till ett visst belopp per budgetår. På samma sätt kan regeringen få befogenhet att t.ex. fatta beslut om lån och bidrag som avser även kommande budgetår.

### *5.3.5 Försöksverksamhet med treåriga budgetramar*

Av bl.a. besparings- och effektivitetsskäl har en utveckling mot ökad långsiktighet i budgetarbetet och myndigheternas ekonomiska planering ägt rum under senare år. I regeringens direktiv för myndigheternas anslagsframställningar har ett treårigt budgetalternativ blivit huvudförslag. Vissa myndigheter och verksamheter har också under senare år budgetprövats med längre mellanrum än den vanliga årliga prövningen. I vissa fall har prövningen ägt rum vart femte år.[43] Investeringarna har i stor utsträckning styrts av treåriga investeringsplaner. Ett system med treåriga budgetramar för myndigheternas förvaltningskostnader är vidare på väg att införas. I 1985 års finansplan förklarade finansministern att tiden nu var mogen

> ”att pröva medelsbehov för myndighetsverksamhet för längre tid än ett år och i samband därmed utreda frågan om hur fleråriga planeringsramar kan utformas. Förutom att myndigheterna lättare skulle kunna planera och driva sin verksamhet, kan ett system med fleråriga ramar ge utrymme för fördjupade analyser av verksamheterna med några års mellanrum. Dessa fördjupade analyser ger därutöver statsmakterna bättre möjligheter att i sina prioriteringar styra resurserna till de mest angelägna verksamhetsområdena.”[44]

Verksledningskommittén gav i sitt betänkande förslag om hur ett system med treåriga budgetramar skulle kunna utformas.[45] Förslaget innebär i korthet att myndigheterna på grundval av myndighetsspecifika budgetdirektiv vart tredje år skall göra en fördjupad analys och utvärdering av sin verksamhet och på grundval av denna analys lägga fram en genomarbetad verksamhetsplan och anslagsframställning för en kommande treårsperiod. Anslag bör visserligen som hittills beslutas årligen men åren mellan de ”fördjupade prövningarna” kan regeringen och riksdagen nöja sig med ”en betydligt mer schablonartad prövning än den som sker idag före fastställandet av budgetramen för nästkommande budgetår”. För att arbetsbelastningen i regeringskansliet skall bli någorlunda jämn över åren

bör ungefär en tredjedel av samtliga myndigheter få sina budgetramar fastställda varje år. Under de två mellanliggande åren i treårscykeln kan myndigheternas rapportering till regeringen "normalt begränsas till att utifrån fastställd budgetram och befintligt regelsystem lämna erforderligt underlag för beräkning av anslagsbeloppen".[46]

I sina remissvar på kommitténs betänkande var myndigheterna genomgående mycket positiva till förslaget om treåriga budgetramar. Redan innan remissvaren inkommit beslöt regeringen att en försöksverksamhet skulle inledas. I försöksverksamheten deltar sex myndigheter: tullverket, centrala studiestödsnämnden, lantbruksstyrelsen, statens energiverk, statistiska centralbyrån och statens löne- och pensionsverk.[47] Försöksmyndigheterna har fått särskilda direktiv för sina anslagsframställningar avseende perioden 1987/88-1989/90. I rapporter till regeringen skall de bl.a. redovisa analyser av verksamhetens hittillsvarande innehåll, inriktning och resultat och på grundval av direktivens anvisningar avge förslag till förändringar av verksamhetsinriktning.

## 5.4 Avgiftsfinansiering av statlig verksamhet

Verksamheten vid åtskilliga statliga myndigheter finansieras helt eller delvis med avgifter som erläggs av dem som frivilligt eller tvångsmässigt utnyttjar myndigheternas prestationer i form av varor och tjänster. I riksrevisionsverkets årliga publikation *Taxor och avgifter* finns uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten.[48] För budgetåret 1983/84 uppgick intäkterna från den avgiftsbelagda verksamheten till 53,4 miljarder kronor. Affärsverken svarade för 90 procent av dessa intäkter. Övriga myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet erhöll alltså totalt 5,3 miljarder kronor i avgiftsintäkter. Detta motsvarar cirka 8 procent av de statliga myndigheternas (exklusive affärsverkens) utgifter för egen verksamhet. Borträknas interndebiteringarna, dvs. de avgiftsinkomster som kommer från andra statliga myndigheter, sjunker andelen till cirka 6 procent. Medräknas affärsverken blir andelen uppåt 50 procent.

I riksrevisionsverkets senaste redovisning ingår, utöver affärsverken, 89 myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet. 50 av dessa förs till gruppen uppdragsmyndigheter och 39 till gruppen reglerande myndigheter. *Uppdragsmyndigheterna* säljer varor och tjänster till enskilda eller offentliga konsumenter. Köparna kan fritt välja om de önskar köpa myndighetens prestationer eller inte. Ibland finns också konkurrenter som säljer liknande varor och tjänster. Till uppdragsmyndigheterna hör t.ex. statens bakteriologiska laboratorium, statens väg- och trafikinstitut och statistiska centralbyrån. De *reglerande myndigheternas* verksamhet består av tillsyn, kontroll, tillståndsgivning etc. Efterfrågan på deras tjänster är reglerad av lagar och förordningar. Till denna grupp hör t.ex. bankinspektionen. Kreditinstitut och fondhandlare är genom lag ålagda att finansiera

den tillsyn som bankinspektionen utövar. Andra exempel på reglerande myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet är sjöfartsverket, trafiksäkerhetsverket, lantmäteriverket, statens kärnkraftsinspektion och försäkringsinspektionen.

Den avgiftsbelagda verksamhetens andel av de berörda myndigheternas totala verksamhet — den s.k. taxetyngden — varierar starkt. I 24 myndigheter var under budgetåret 1983/84 taxetyngden över 80 procent. I dessa var/är alltså den avgiftsfinansierade verksamheten helt dominerande. Till dessa myndigheter hör t.ex. skogsvårdsorganisationen, statens bakteriologiska laboratorium, patent- och registreringsverket, statens kärnkraftsinspektion och bankinspektionen. Hos 43 procent av myndigheterna med avgiftsbelagd verksamhet var taxetyngden mindre än 20 procent. I flera av dessa utgjorde den avgiftsbelagda verksamheten en mycket marginell del av den totala verksamheten.

Avgifternas storlek framgår av taxor som endera fastställs av regeringen eller av myndigheten själv. I undantagsfall har befogenheten påförts en tillsynsmyndighet. I tabell 5.5 redovisas fördelningen av beslutskompetensen för budgetåret 1983/84.[49]

**Tabell 5.5 Taxefastställare 1983/84**

| Myndighetstyp | Taxefastställare | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Regering | Tillsyns-myndighet | Myndigheten själv | Totalt |
| Uppdrags-myndigheter | 2 | 2 | 46 | 50 |
| Reglerande myndigheter | 24 | 1 | 14 | 39 |
| Totalt | 26 | 3 | 60 | 89 |

Flertalet uppdragsmyndigheter (92 procent) fastställer alltså själva sina taxor. Bland de reglerande myndigheterna fastställer däremot regeringen taxorna i över 60 procent av myndigheterna. Skillnaden torde sammanhänga med att de reglerande myndigheternas avgifter i regel är tvångsmässiga; "avnämaren" av den avgiftsbelagda prestationen har alltså i allmänhet inte möjlighet att avstå eller välja en annan producent. Skillnaden mellan dylika tvångsmässiga avgifter och skatter torde ibland vara hårfin.[50] I tre myndigheter fastställs taxorna av en tillsynsmyndighet. Socialstyrelsen fastställer t.ex. taxan vid statens rättskemiska laboratorium. Det kan tilläggas att myndigheterna — utom affärsverken — enligt den s.k. avgiftsförordningen[51] normalt minst en gång per år skall samråda

med riksrevisionsverket om avgiftsnivåerna och principerna för avgiftssättningen. Samråd skall också ske innan myndigheten fattar beslut om taxeändringar eller gör en framställning till regeringen om ändring av en avgift.

Flertalet av de avgiftsfinansierade myndigheterna har ett föreskrivet ekonomiskt mål för sin verksamhet. Målet är i allmänhet att intäkterna från den avgiftsbelagda verksamheten skall täcka samtliga kostnader. Man skall alltså eftersträva *full kostnadstäckning.* I några fall gäller att avgifterna bara skall täcka den avgiftsfinansierade verksamhetens särkostnader eller direkta kostnader. Vissa myndigheter saknar ekonomiskt mål för verksamheten. Riksrevisionsverket har då i sin taxegranskning följt principen att avgifterna bör sättas så att full kostnadstäckning uppnås.[52] Budgetåret 1983/84 var den genomsnittliga kostnadstäckningen 96 procent vid de myndigheter som kunnat redovisa kostnaderna. Vid de myndigheter som har ett explicit mål på full kostnadstäckning var den genomsnittliga kostnadstäckningen 103 procent. Inom denna grupp uppnådde flertalet myndigheter sitt ekonomiska mål.

Intresset för avgiftsfinansiering av offentliga tjänster har under senare år ökat både i Sverige och utomlands. Orsaken är främst den kärva ekonomiska situationen inom den offentliga sektorn. På den statliga sidan har emellertid — i varje fall om affärsverken undantas — avgiftsinkomsternas andel av förvaltningsutgifterna varit i stort sett konstant sedan mitten av 1970-talet.[53] Den svenska debatten har främst varit inriktad på den kommunala sektorn inom vilken avgifter sedan länge varit en viktig inkomstkälla. Avgiftsfinansieringen har också under senare år påtagligt ökat i betydelse inom primärkommunerna. Avgifternas andel av deras totala inkomster ökade mellan åren 1970 och 1983 från 12,5 till 18 procent.[54] Inom verksamhetsområden som el- och vattenförsörjning och fjärrvärme täcker avgifterna i regel mellan 90 och 100 procent av driftsutgifterna. Inom andra områden som fritids- och kulturverksamheten och den sociala omsorgen är täckningsgraden mycket lägre. Biblioteken finansieras t.ex. med avgifter till cirka två procent, hemtjänsten och färdtjänsten till cirka tio procent.[55] Stora skillnader finns också mellan kommunernas avgiftsuttag, t.ex. beträffande daghemsavgifterna.

Ökad avgiftsfinansiering har i debatten motiverats på olika sätt:[56]

- Avgifter har setts som en *viktig finansieringskälla.* Genom ökade avgifter kan den offentliga verksamhetens omfattning bibehållas eller utökas.
- Ökad avgiftsfinansiering leder till *större rättvisa* på så sätt att de som utnyttjar tjänsterna får betala en större andel av kostnaderna.
- Avgiftsfinansiering *främjar kostnadsmedvetande och effektivt resursutnyttjande.* Genom avgifter kan konsumenterna få en bättre information om vad tjänsterna egentligen kostar. De kan jämföra

kostnaden med värdet av tjänsten och genom sin efterfrågan ge producenten information om sina preferenser vilket befrämjar ett effektivt resursutnyttjande, dvs. ett tjänsteutbud som ger största möjliga välfärd.

- Ett avgiftssystem kan också *stärka konsumenternas inflytande över tjänsternas kvalitet.*
- Avgifter utgör ett smidigt och enkelt *ransoneringsinstrument* som alternativ till köer och administrativa metoder.
- Avgifter kan — t.ex. inom det sociala området — ha ett positivt *symbolvärde.* Genom att betala en avgift kan konsumenterna få en känsla av att göra rätt för sig.

Flera av argumenten innebär sammanfattningsvis att avgiftsfinansiering ses som ett medel att få ett mer marknads- och konsumentstyrt utbud av offentliga tjänster. Politikerna låter genom avgifter marknaden överta en del av prioriteringsbesluten. Verksamheten "bedrivs i den omfattning som kunderna är beredda eller har förmåga att betala för".[57]

Mot denna bakgrund är det lätt att förstå den attitydskillnad som finns mellan de borgerliga partierna och de socialistiska beträffande avgiftsfinansiering. I betänkandet Avgifter i staten, som förvaltningsutredningen avgav 1979, kom den borgerliga majoriteten fram till slutsatsen att avgifter "kan ... spela en väsentlig roll när det gäller att finansiera statlig verksamhet, även om andra källor för finansiering naturligtvis har större betydelse. Avgifter kan också ha betydande styreffekter genom att de bidrar till en bättre hushållning och till ett ökat kostnadsmedvetande."[58] Någon plädering för en mer genomgripande övergång från skatte- till avgiftsfinansiering gjordes dock inte. I ett avsnitt om utbildning och vård påpekades att det både "teoretiskt och praktiskt" var möjligt att ta ut avgifter för dessa tjänster, men att förslag med den innebörden inte i någon större utsträckning vunnit gehör hos politikerna.

> "Det beror främst på att de flesta av förslagen står i strid med politiska ambitioner om vilka det råder bred parlamentarisk enighet. Detta innebär bl.a. att tjänster inom dessa sektorer skall vara tillgängliga för alla medborgare oavsett vilka ekonomiska resurser de förfogar över. Exemplen från dessa områden illustrerar svårigheterna att genomföra någon större omfördelning av finansieringsbördan genom att i ökad utsträckning utnyttja avgiftsinstrumentet. Man behöver emellertid inte nödvändigtvis helt utesluta att man kan finna nya former för finansiering med avgifter som borde kunna accepteras från fördelningspolitiska utgångspunkter."[59]

Mot detta, i och för sig försiktiga, resonemang reagerade utredningens socialdemokratiska ledamöter med skärpa. Kommittémajoritetens överväganden förklarades stå "i direkt strid med arbetarrörelsens grundläggande värderingar". Rätten till utbildning, vård och social trygghet "skall

tillkomma alla oavsett ålder, utbildning eller inkomst. Denna rätt får inte äventyras genom införandet av avgiftssystem där man överlåter åt marknaden att avgöra vilka människor som skall få tillgång till samhällets tjänster.” De socialdemokratiska ledamöternas slutsats blev att avgifter även i framtiden ”kommer att spela en helt underordnad roll för utvecklingen av statsverksamheten”.[60]

Men det bör genast tilläggas att den offentliga sektorns finansieringsproblem lett till ett ökat intresse för avgifter även hos socialdemokratin. I ”förnyelseprogrammet” sägs t.ex.: ”En fortsatt utveckling av avgiftsfinansiering bör också kunna bidra till effektivisering i kombination med stärkt handlingsfrihet hos myndigheterna. I särskilt hög grad gäller detta myndigheter som finansieras genom avgifter på de tjänster som man gör åt andra myndigheter.”[61]

## 5.5 Programbudgetidéerna

Från mitten av 1960-talet och ett tiotal år framåt intog de s.k. programbudgetidéerna en central ställning i försöken att förbättra den ekonomiska styrningen och kontrollen av den offentliga förvaltningen. Den ekonomiska *effektiviteten* lyftes fram som den grundläggande målsättningen. Idéerna hade sitt ursprung i de metoder för kostnadsredovisning och budgetering som utvecklats inom de privata företagen. Förvaltningsverksamheten sågs som en produktionsprocess vilken i princip inte skiljde sig från industriföretagens. I USA hade programbudgetfilosofin på 1950- och 1960-talen i ökad utsträckning också börjat tillämpas inom den federala förvaltningen, främst inom jordbruks- och försvarsdepartementen.[62] Sin glansperiod hade den under Robert McNamaras tid som försvarsminister i början av 1960-talet. Systemet gick under beteckningen Planning-Programming-Budgeting System, PPBS. Idéerna spreds så småningom också till Västeuropa.

I Sverige framfördes i början av 1960-talet en rad kritiska synpunkter på det redovisnings- och budgeteringssystem, som tillämpades inom den offentliga förvaltningen.

> ”Kritiker av det nuvarande budgeteringssystemet har ibland sagt att det i sin grundläggande struktur varit oförändrat alltsedan Gustav Vasas tid. Uppenbart är att vårt budgetsystem — liksom flertalet länders — hittills varit utpräglat kameralt inriktat. Tyngdpunkten ligger på en hård reglering av medlen, dvs. utgifterna fördelade på löner, omkostnader etc., i stället för av målen. Budgetkontrollen har, i synnerhet i ett tidigare skede, inriktats på att utgifterna varit formellt korrekta — dvs. gjorts inom ramen för givna bemyndiganden — än på att de varit ändamålsenliga.
>
> Allvarliga invändningar har riktats mot det nuvarande systemet för att det inte på ett tillfredsställande sätt möjliggör en bedömning av de verkliga kostnaderna för olika statliga verksamheter. Inte heller erbjuder det möjlig-

het att väga kostnaderna mot uppnådda resultat eller ibland att ens på ett helt tillfredsställande sätt kontrollera resultatet. Kritik har också riktats mot bristande affärsmässighet, överdriven detaljreglering m.m."[63]

Av det långa citatet framgår några grundtankar i programbudgetfilosofin. I planerings- och budgetprocessen bör uppmärksamheten främst riktas mot verksamhetens mål och resultat. En rationell budgetering och effektiv resultatkontroll förutsätter vidare en redovisning som ger information om de verkliga kostnaderna för olika prestationer och verksamheter.

I december 1963 gav regeringen statskontoret i uppdrag att i samarbete med riksrevisionsverket verkställa en utredning om "bokföring, kostnadsredovisning och programbudgetering" inom den civila statsförvaltningen. Syftet var att förbättra ekonomistyrningen på i första hand myndighetsnivån. Utredningen — som gjordes av en arbetsgrupp i statskontoret — kom att kallas *programbudgetutredningen.* Arbetsgruppens förslag redovisades 1967.[64]

Två år senare tillsattes den s.k. *budgetutredningen* vars huvuduppgift var att pröva vilka förändringar som borde vidtas i det statliga budgetsystemet för att göra det till ett effektivt resursstyrningsinstrument. Utredningens förslag byggde på programbudgetidéerna. Utredningen förklarade i sitt betänkande 1973 att dess förslag kunde sägas innebära en "tillämpning av programbudgetering på statsmaktsnivå".[65]

Försöksverksamhet med programbudgetering sattes också snabbt igång. Den påbörjades inom sju myndigheter redan innan programbudgetutredningen hade avslutat sitt arbete och omfattade i mitten av 1970-talet ett 30-tal myndigheter inom den civila statsförvaltningen. Riksrevisionsverket bedrev dessutom under samma tid ett omfattande utvecklings- och utbildningsarbete för att förbättra det ekonomi-administrativa systemet i statsförvaltningen. Även dess arbete hade programbudgetidéerna som grundval.

Vad innebar då de svenska programbudgetidéerna? Först bör kanske påpekas att programbudgeteringen inte bara avsåg att förbättra budgeteringssystemet i inskränkt mening. Programbudgetering sågs som ett ekonomisk-administrativt system med flera olika komponenter: planering, budgetering, redovisning och resultatkontroll. De olika inslagen skulle synkroniseras till ett sammanhållet styr- och kontrollsystem med syfte att få ett effektivt resursutnyttjande på både riksdags- och regeringsnivån och inom myndigheterna.

Programbudgetutredningarnas centrala begrepp var mål, program, prestationer, kostnader, produktivitet och effektivitet. Varje myndighets verksamhet skulle indelas i *program,* som vart och ett skulle ha en av riksdagen och/eller regeringen angiven *målsättning.* Målen borde helst anges i kvantifierbara (mätbara) termer. I verksamhetsprogrammen ingick ett antal *prestationer,* dvs. de varor och tjänster som är det direkta

resultatet av myndigheternas arbete. *Kostnad* definierades som den i pengar uttryckta uppoffringen av produktionsresurser (arbetskraft, material och kapital) för en viss prestation eller verksamhet. Programbudgetutredningen betonade bl.a. vikten av att skilja mellan kostnaderna och de kassamässiga utgifterna. När utredningen publicerade sina betänkanden 1967 belastade vissa av myndigheternas kostnader inte deras egna anslag. De var alltså inte utgifter för myndigheterna. Det gällde bl.a. för lokalkostnaderna och kostnaderna för personalens pensioner. En redovisning av de verkliga eller totala kostnaderna för olika prestationer och verksamheter måste givetvis också inkludera dessa kostnader. Det kan tilläggas att myndigheterna sedan början av 1970-talet står för sina egna lokalkostnader och arbetsgivaravgifter. De är alltså numera utgifter för myndigheterna. *Produktivitet* definierade programbudgetutredningen som förhållandet mellan mängden förbrukade produktionsresurser (kostnader) och mängden utförda prestationer (t.ex. kostnad per vårddag på ett sjukhus). Ett för utredningen centralare begrepp var emellertid *effektivitet*, vilket definierades som förhållandet mellan förbrukade resurser och den uppnådda effekten eller resultatet av verksamheten (graden av måluppfyllelse). Syftet med programbudgetering var just att främja denna — som det även kallas — yttre effektivitet.

Grundkomponenterna i programbudgetsystemet kan — starkt koncentrerat och förenklat — sägas vara följande:[66]

1. *Ändamålsinriktad budgetering.* En grundtanke är, som redan framhållits, att budgetprocessen i ökad utsträckning skall inriktas mot verksamhetens mål och resultat. Statsbudgeten och myndigheternas interna budgetar bör inte indelas efter organisatoriska principer (som departementshuvudtitlar) eller efter utgiftsslag (som lönekostnader, lokalkostnader etc.) utan efter målinriktade verksamhetsprogram som naturligtvis har olika storlek och karaktär på de skilda budgetnivåerna. I 1973 års statsverksproposition (så hette budgetpropositionen före 1975) beskrevs övergången till programbudgetering som en övergång ”från utgiftsslagsinriktade till ändamålsinriktade anslag. Budgetering på myndighetsnivå sker sålunda på program, svarande mot anslag eller anslagsposter.”[67] Budgetutredningen föreslog samma år att statsbudgetens utgiftssida i stället för att delas in i huvudtitlar skulle uppdelas i ett antal större ändamålsområden som man gav namnet *sektorer.*[68] Ett exempel med 23 sektorer (av typen arbetsmarknadsåtgärder, bostäder, kommunikationer) presenterades. För varje sektor skulle målen preciseras och en mål-medelstruktur upprättas, dvs. ett schema som beskriver vilka medel som främjar olika delmål och överordnade mål för sektorn i fråga. Med utgångspunkt från denna mål-medelstruktur skulle sektorerna sedan indelas i olika *program.* ”Program utgörs av aktiviteter som är inriktade mot sektorns mål.”[69] För att underlätta överblicken föreslogs vidare att programmen inom en sektor borde sammanföras i ett mindre antal *huvudprogram.* ”Med huvudpro-

gram bör avses antingen olika program som är inriktade mot samma mål eller delmål inom sektorn eller program av likartad karaktär inom sektorn."[70] Denna målindelning av statsbudgetens utgiftssida i sektorer, huvudprogram och program borde kopplas till programindelningen på myndighetsnivån. Ett program på statsbudgeten skulle i normalfallet ha sin motsvarighet i ett program hos en myndighet. Huvudregeln borde vidare vara att varje anslag finansierade ett program.

2. *Kostnads- och prestationsredovisning.* Den traditionella kassabokföringen borde enligt programbudgetutredningen kompletteras med en kostnadsbokföring som bl.a. skall redovisa kostnadernas fördelning på program och prestationer. En på medvetna och rationella överväganden grundad resursfördelning mellan olika program och prestationer förutsätter, menade utredningen, korrekt information om de totala kostnaderna för att "producera" prestationer och uppnå programmens mål. Utredningen utarbetade ett förslag till en statlig normalkontoplan — som man kallade S-planen — enligt vilken kostnaderna skulle fördelas på *kostnadsslag* (personalkostnader, inventarier etc.), *kostnadsställen* (ansvarsområden, i huvudsak uppdelade efter myndighetens organisatoriska indelning) och *kostnadsbärare* (program och prestationer). Ett enhetligt redovisningssystem skulle bl.a. "ge möjligheter till analyser och jämförelser av kostnader myndigheter emellan".[71] För att systemet skulle kunna utnyttjas maximalt fordrades, påpekade utredningen, automatisk databehandling.

Kostnadsredovisning sammankopplades av programbudgetutredningen med prestationsmätning. Syftet med denna var att få ett mått på mängden av varor och tjänster som under en viss tidsperiod, t.ex. budgetåret, åstadkommits inom de olika programmen och ansvarsområdena.

Förslagen om kostnads- och prestationsredovisning var bl.a. avsedda att öka personalens kostnadsmedvetande, möjliggöra mätningar av produktivitetsutvecklingen och ge underlag för effektivitetsbedömningar. Bl.a. på grund av svårigheter att ge precisa och kvantitativa mål för myndigheternas verksamhet ansågs det visserligen av utredningen "uppenbart att det i regel inte är möjligt att nå ett så exakt uttryck för effektiviteten att någon direkt mätning därav kan ske". Men det viktigaste är, fortsatte utredningen, inte att komma fram till exakta mått utan att

> "... medvetna överväganden om vilket handlande som är mest effektivt överhuvudtaget kommer till ökad användning. För att de resurser staten tar i anspråk skall bli utnyttjade på bästa sätt är det nödvändigt att man inom alla myndigheter utnyttjar vanan att välja handlingsalternativ på grundval av sådana effektivitetsbedömningar där förväntad måluppfyllelse vägs mot kostnaderna."[72]

3. *Planering med inriktning på alternativ.* Alternativtänkandet var ett viktigt inslag i programbudgetidéerna. Regeringen och riksdagen skall kontinuerligt pröva alternativa målsättningar för statsverksamhetens olika

delar. I anslagsframställningarna skall myndigheterna redovisa konsekvenserna av alternativa kostnadsramar för de olika programmen liksom alternativa sätt att uppnå programmens mål. Myndigheterna bör åläggas att i sina petitor "ange alternativa program med t.ex. 10 resp 20 % lägre kostnader än huvudalternativet".[73] Med vissa mellanrum, t.ex. vart tredje år, kunde myndigheterna också åläggas att inkomma med alternativa långtidsplaner.

4. *Ökad långsiktsplanering.* Den nuvarande kortsiktigheten i budgetarbetet borde motverkas genom ett system av planering på längre sikt. Programbudgetutredningen föreslog att myndigheterna skulle bedriva en rullande långtidsplanering avseende en femårsperiod vars första år var identisk med petitaåret.[74] Dessa långtidsprogram skulle liksom petitan utvisa prestationer och kostnader för de program som togs upp i anslagsframställningarna. Regeringen och riksdagen skulle visserligen inte fatta några beslut om långtidsplanerna men de skulle fogas som bilaga till petitan och utgöra underlag för statsmakternas bedömning av de långsiktiga effekterna av myndigheternas förslag.

Budgetutredningen föreslog också en utbyggd, systematisk planeringsverksamhet på statsmaktsnivån.[75] Denna planering borde, enligt utredningen, inte resultera i bindande planer utan ge fler handlingsalternativ, skapa framtida handlingsfrihet för beslutsfattarna. I *perspektivstudier*, som skulle avse en hel sektors utveckling och problem på 10-20 års sikt (eller ännu längre), skulle "alternativa utvecklingslinjer" skisseras "såväl vad gäller den miljö i vilken sektorn verkar som i fråga om de önskemål som kan förväntas komma att ställas på den".[76] Mot bakgrund av dessa studier borde regeringen ge direktiv om vilka utvecklingsalternativ som man önskade få närmare belysta. Detta skulle ske i *sektorsstudier*, som också skulle redovisa konsekvenserna av redan fattade beslut. I sektorsstudierna borde tidshorisonten vara fem år. Sektorsstudierna skulle i sin tur utgöra utgångspunkt för regeringens *budgetdirektiv* för myndigheternas anslagsframställningar.

5. *Ökad frihet för myndigheterna i valet av resursslag (medel).* Programbudgetutredningen ville också med sitt budgetsystem åstadkomma en rationell rollfördelning i budgetarbetet mellan riksdagen och regeringen å ena sidan och myndigheterna å andra sidan. Regeringen och riksdagen skulle ange mål och kostnadsramar för verksamhetsprogrammen. Myndigheterna borde inom dessa ramar få stor frihet att välja arbetssätt och resursslag. Ett citat från programbudgetutredningen kan illustrera tankegången:

> "Programbudgetsystemet — baserat på en utförlig ekonomisk redovisning — gör det... också möjligt att öka myndigheternas rörelsefrihet när det gäller att inom en anvisad medelsram välja det effektivaste sättet för att framställa sina prestationer. Kan regering och riksdag ingående följa prestations- och kostnadsutvecklingen vid myndigheterna finns det knappast

något motiv för att i detalj reglera vilket slag av produktionsfaktorer som myndigheterna skall använda sig av. Genom att resurser anslås för program och inte binds till vissa utgiftsslag, t.ex. personalutgifter, ökar möjligheterna att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Avlägsnandet av irrelevanta bindningar bör leda till bättre hushållning och till att anslagstänkandet reduceras."[77]

Programbudgetering skulle alltså både innebära en starkare styrning av statsverksamheten från riksdagens och regeringens sida och en ökad rörelsefrihet för myndigheterna i val av medel och metoder. Politikernas uppgift är att fastställa mål och riktlinjer, myndigheternas att på basis av sin expertkunskap uppnå dessa mål på ett så effektivt sätt som möjligt, dvs. med minsta möjliga resursåtgång. Distinktionen mellan politik och förvaltning blir identisk med distinktionen mellan mål och medel.

Ett stort antal myndigheter bedrev försöksverksamhet med programbudgetering i början av 1970-talet. Riksrevisionsverket fick i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. En sammanfattande utvärderingsrapport avlämnades år 1975.[78] Utvärderingarna visade att försöksmyndigheterna var allmänt positiva till programbudgetering.[79] Anslag i programtermer uppfattades som en välkommen nyhet. Den förbättrade kostnadsredovisningen ansågs ha lett till ett förstärkt kostnadsmedvetande och ett ökat ansvar hos personalen för produktionsmålen. Möjligheterna till måldiskussioner och uppföljning hade förbättrats. Men svårigheter och problem hade också noterats. Att ge klara målformuleringar hade visat sig vara en problematisk sak. Verksamhetsresultaten hade inte kunnat redovisas kvantitativt i termer av måluppfyllelse, prestationer och effekter i den utsträckning som man förutsatte vid försöksverksamhetens början. Intentionerna att förlänga planeringsperspektivet hade inte heller förverkligats i önskvärd omfattning. Riksrevisionsverkets slutsats var bl.a. att programbudgetutredningens modell över sambanden mellan resursinsatser och verksamhetens effekter hade visat sig vara alltför enkel:

"Modellen kan ha bidragit till att inge alltför stora förhoppningar som att man med enkla mål/medeltablåer skulle kunna återge sambandet mellan en myndighets arbetsinsatser, direkta produktionsresultat och dess effekter i samhället. Erfarenheterna har visat att det är mycket svårt att med säkerhet knyta en viss myndighets insats till effekter i samhället. Sådan effekter kan oftast föras tillbaka till ett komplext samspel mellan t.ex. lagstiftning, åtgärder för inkomstfördelning, handlande från flera myndigheter, företag och enskilda medborgare, allmänna värderingsförändringar m.m. Mål/medelsynsättet måste därför kompletteras med analyser som söker belysa helheten i verksamhetsområdet (systemanalyser). Intresset för siffermässiga beräkningar av samband mellan en viss myndighets resursinsatser och effekterna av dess verksamhet har även av detta skäl efter hand fått en mindre framträdande plats vid vidareutveckling av PBUs [ = programbudgetutredningens] tankegångar i teori och praktisk tillämpning."[80]

Jämsides med försöksverksamheten med programbudgetering bedrev riksrevisionsverket sedan slutet av 1960-talet ett arbete med att förbättra ekonomiadministrationen inom statsförvaltningen. Det nya ekonomiadministrativa systemet kom att ges namnet SEA — Statens Ekonomi-Administrativa system.[81] Systemet omfattade olika delar:

- planering och budgetering
- redovisning och resultatanalys
- revision
- utveckling och utbildning rörande dessa tekniker

Grundidéerna i systemet var hämtade från programbudgetfilosofin. Beträffande den ekonomiska redovisningen ingick t.ex. en utveckling av det redovisningssystem som föreslagits av programbudgetutredningen. Riksrevisionsverket kallade systemet system S.[82]

I utvärderingsrapporten föreslog riksrevisionsverket sammanfattningsvis att försöksverksamheten borde övergå i ett fortsatt arbete på att allmänt förbättra ekonomiadministrationen "inom ramen för en successiv myndighetsanpassad satsning på utveckling och tillämpning av SEA". Efter hand som respektive myndighet förbättrar sin ekonomiadministration kan programindelning av verksamheten ske och ändamålsinriktade anslag knytas till programmen.[83]

I en proposition våren 1977 redovisade regeringen sitt ställningstagande till programbudgetidéerna och den försöksverksamhet som bedrivits. Av utredningarnas entusiasm fanns inte mycket kvar. Budgetminister Mundebo underströk visserligen att "mycket i de metoder och synsätt som brukar sammanföras under begreppet programbudgetering . . . förtjänar att vinna ökad tillämpning inom statsförvaltningen. Det gäller främst det allmänna ekonomiska synsättet på en verksamhet, exempelvis kraven på jämförelser mellan olika handlingsalternativ och omprövning av befintlig verksamhet, mer rättvisande kostnadsjämförelser och ett ökat kostnadsmedvetande."[84] Förberedelser skulle också vidtas, meddelade budgetministern, för att ge ytterligare ett antal myndigheter programanslag. Men reservationer framfördes på flera viktiga punkter. Ofta kunde det t.ex. vara lämpligare att indela programmen efter en organisatorisk eller funktionell indelning än efter mål. Det betonades starkt att verksamheter mycket ofta främjar flera mål samtidigt. En uppdelning av kostnader på olika mål blir då ofta "mer eller mindre godtycklig och därför knappast meningsfull".[85] Myndigheternas frihet i valet av resursslag måste vidare förses med åtskilliga restriktioner. Användningen av vissa slag av resurser leder till långsiktiga bindningar. Anställning av personal och många investeringar gavs som exempel. Myndigheternas val av resursslag kunde också "komma i konflikt med statsmakternas mål på olika områden, t.ex.

personal- och lönepolitik, regionalpolitik, lokaliseringspolitik samt sysselsättnings- och stabiliseringspolitik".[86] Inte heller budgetutredningens förslag om ändamålsindelning av statsbudgetens utgiftssida i sektorer, huvudprogram och program fick något stöd i propositionen. Budgetministern delade den uppfattning som framförts av flera remissinstanser, nämligen att den föreslagna ändamålsindelningen skulle leda till organisatoriska problem. Hur ändamålsindelningen än gjordes kunde man inte undvika att ett "betydande antal myndigheter" skulle få medel anvisade från flera olika sektorer och program.[87] Beträffande budgetutredningens förslag om en utbyggd systematisk planeringsverksamhet förklarades att det synsätt på den långsiktiga planeringen som budgetutredningen lagt till grund för sitt planeringssystem — t.ex. att planeringen i första hand skulle redovisa olika alternativ och inte leda fram till bindande planer — redan börjat tillämpas i den övergripande planeringen. Men det planeringssystem som utredningen förordat hade kritiserats för att vara "tungrott och centralstyrt". Regeringen ville inte binda sig för något fast planeringssystem. Den lämpligaste organisationsformen "bör väljas från fall till fall".[88] Regeringen delade också riksrevisionsverkets bedömning att försöksverksamheten med programbudgetering nu borde anses avslutad och att arbetet i stället skulle inriktas på att genom utbildning och information allmänt förbättra statsförvaltningens ekonomiadministration inom ramen för SEA-systemet.[89]

Regeringens riktlinjer godtogs av finansutskottet och riksdagen. Utskottet gjorde ett intressant tillägg med anledning av en motion av folkpartisten Hans Lindblad. Lindblad ville att planerings- och budgeteringssystemet skulle ändras så att riksdagen i ökad utsträckning koncentrerade sig på stora och långsiktiga frågor. Myndigheterna borde få frihet att välja medel för att uppnå de av riksdagen fastställda målen. Motionären ansåg att man i propositionen mer bestämt borde ha förespråkat att flera sektorer skulle få programbudgetering och långsiktsplanering av ungefär den typ som används inom försvarssektorn.[90] Finansutskottet förklarade sig emellertid inte vara

> "... övertygat om att riksdagens inflytande över och påverkan på den statliga verksamhetens inriktning och utformning generellt skulle öka om riksdagens beslut i huvudsak avsåg de långsiktiga målen för verksamheten. Sådana beslut blir lätt mycket allmänt hållna och oprecisa. Om man då ger de verkställande organen full frihet att välja medel att uppnå de av riksdagen fastställda målen skulle riksdagens inflytande rentav kunna minska. Det finns, som påtalats i propositionen, uppenbara svårigheter att följa verksamheternas genomförande och klargöra i vilken mån angivna mål uppnås. Dessa svårigheter kommer enligt utskottets mening att vara betydande också i framtiden, även om resultatmätningen bör kunna utvecklas längre än i dag."[91]

Motionen avstyrktes av utskottet och avslogs av riksdagen. Regeringen och riksdagen hade slagit åt bromsarna. Den rationalistiska mål-medelmodell som låg till grund för programbudgeteringen hade sina begränsningar och risker.[92] Det var inte så enkelt som programbudgetentusiasterna tänkte sig att formulera precisa (helst mätbara) och styrande mål för myndigheternas verksamhet. Långsiktiga mål för förvaltningsverksamheten kunde också skapa ekonomiska och politiska bindningar som politikerna ville undvika. Kopplingen mellan å ena sidan myndigheternas arbetsinsatser och prestationer och å andra sidan effekterna med avseende på uppsatta mål hade visat sig vara komplicerad. En verksamhet främjar t.ex. ofta flera mål samtidigt. Måluppfyllandet är också beroende av en rad faktorer utanför myndighetens agerande. Valet av resursslag är vidare långtifrån så politiskt ointressant som programbudgetidéerna förutsatte. Och kunde inte en genomförd programbudgetering i själva verket begränsa regeringens och riksdagens möjligheter att styra förvaltningsverksamheten? Är verkligen målstyrning av den typ som programbudgetutredningarna förordade en särskilt effektiv styrform?

Inslaget av programbudgetering inom det statliga budgetsystemet har inte förändrats i någon grundläggande utsträckning sedan mitten av 1970-talet. Av de myndigheter som besvarade vår verksenkät hösten 1985 uppgav 24 (35 procent av dem som besvarade frågan) att de erhöll sina anslag uppdelade i verksamhetsprogram. De myndigheter som får programanslag är i stort sett desamma som deltog i försöksverksamheten på 1970-talet. Som exempel kan nämnas statskontoret, statistiska centralbyrån, styrelsen för teknisk utveckling, konsumentverket, patent- och registreringsverket och statens provningsanstalt.

Att dödförklara programbudgetidéerna vore emellertid i högsta grad förhastat. De besparings- och effektiviseringssträvanden som nu i hög grad sätter sin prägel på den offentliga förvaltnigen har också lett till en renässans för programbudgetidéerna. Som framgått av föregående kapitel är mål-medeltänkandet ett dominerande inslag i den socialdemokratiska regeringens förnyelseprogram för den offentliga sektorn. Regering och riksdag skall stärka sin styrning av förvaltningen genom att noggrannare ange mål eller "inriktning" för verksamheten, men myndigheterna skall samtidigt få ökad handlingsfrihet i användningen av anslagen.[93] För att rationaliseringsarbetet skall bli effektivt krävs också "aktiv utvärdering och utredning av den offentliga verksamhetens produktivitet och effektivitet".[94] Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och statskontoret har under senare år bedrivit ett omfattande arbete för att mäta produktivitetens och effektivitetens utveckling inom den offentliga förvaltningen. Som tidigare framgått har vidare ökad långsiktighet i den ekonomiska planeringen under senare år blivit ett viktigt mål.

## 5.6 Budgeten som styrinstrument

Riksdagen och regeringen kan på olika sätt styra myndigheternas verksamhet: genom rättsregler, organisationsförändringar, personalutnämningar, informella kontakter och fördelning av resurser via budgetprocessen. Budgetstyrningen har ofta betraktats som en av de viktigaste styrformerna. Denna uppfattning har starkt ifrågasatts under senare år.

En av Bengt Jacobssons slutsatser i sin avhandling (1984) om departementens styrning av ämbetsverken under 1970-talet är att den vanliga uppfattningen om "budgetens betydelse som styrform och som arena för överväganden om förändringar är överdriven".[95] Slutsatsen grundas på ett antal fallstudier av fem ämbetsverk. Större förändringar av de studerade myndigheternas verksamhetsinriktning skedde praktiskt taget alltid utanför statsbudgeten. Arbetarskyddsstyrelsens resursexpansion under 1970-talet var t.ex. "ett resultat av överväganden inom arbetsmiljöberedningen och en följd av tidigare överläggningar i en arbetsgrupp mellan LO, SAP och inrikesdepartementet, inte som en konsekvens av diskussioner i budgetprocessen". Övervägandena registrerades visserligen i budgetdokumenten, men detta innebar i regel bara en konfirmation av beslut som fattats i andra sammanhang. I budgetprocessen skedde bara "finjusteringar inom en redan fastställd ram".[96] Enligt Jacobssons undersökning hade ämbetsverken också, åtminstone under första hälften av 1970-talet, stor frihet att relativt oberoende av anslagstilldelningen bestämma både omfattning och inriktning av sin verksamhet. Departementen hade sällan några ambitioner att styra genom medelstilldelningen. Och när styrambitioner någon gång förelåg så hade de inga större genomslag.

> "Arbetarskyddsstyrelsen bestämde t.ex. själv inriktning av sin verksamhet, fördelning mellan tillsyn, forskning och administration, oberoende av de uttalanden som statsmakterna gjorde i budgetproposition och regleringsbrev. Trots att departementet under flera år sa nej till en informationsenhet vid invandrarverket, inrättade verket ändå en sådan."[97]

Jacobssons resultat stöds av andra undersökningar. I den tidigare nämnda promemorian om budgetarbetet i kanslihuset, som riksrevisionsverket publicerade år 1984, beskrivs t.ex. detta arbete som "hektiskt, kortsiktigt och marginalistiskt". Arbetet "går till stor del ut på att göra smärre justeringar till nästa budgetår. Tids- och arbetspressen är hård och de verksamhetsanknutna sakdiskussionerna är få."[98] En orsak till ytligheten i regeringskansliets budgetarbete är att myndigheternas efterhandsrapportering till regeringen om vad de uträttat är bristfällig. Men departementen utnyttjar dessutom de analyser som finns i anslagsframställningar, verksamhetsberättelser och årsbokslut ytterst sporadiskt. Ur anslagsframställningarna "plockar" man i regel bara ut "de sifferuppgifter, tabeller etc. som är nödvändiga för att klara den egna anslagsbevakningen

under budgetarbetet".[99] "Resultatanalyserna i anslagsframställningarna används nästan inte alls, boksluten är tämligen okända i regeringskansliet och verksamhetsberättelserna betraktas ofta som onödiga."[100] I det tidsmässigt så pressade arbetet med budgetpropositionen ryms helt enkelt inga mer djupgående analyser av myndigheternas verksamhet och resultat.

Kritiska synpunkter på den nuvarande budgetprocessen framfördes också, för att ta ett tredje exempel, av de verkschefer som verksledningskommittén lät intervjua. Många verkschefer ansåg t.ex. att de årliga budgetdirektiven saknar betydelse som styrinstrument. Många klagade också över att myndigheterna ofta inte får några reaktioner från regeringen på de planer och prioriteringar som de förser regeringskansliet med inom ramen för budgetprocessen.[101]

# 6 Kontroll

Ordet kontroll har en dubbelbetydelse. Engelskans "control" är i första hand liktydigt med behärska, vara herre över, styra. Den andra innebörden framgår av ordets ursprungsbetydelse, franskans "contre" och "rôle", egentligen dubbel bokföring, ett system där siffror förs upp dubbelt. En "motsatt" "rulla" används för att stämma av, för att "kontrollera" att inga fel insmugit sig. Kontroll blir här närmast liktydigt med efterhandsgranskning.

Det är i denna andra, ursprungliga, betydelse som ordet används i begreppet "förvaltningskontroll". Det rör sig om olika metoder för att upptäcka och korrigera fel och brister i de offentliga organens handlande.[1] Kontroll är ett medel för återföring av information, en metod för att utnyttja erfarenheter. Idén om förvaltningskontroll bygger på två antaganden, dels att ingen organisation är perfekt, dels att misstag kan rättas.

Konstaterandet att en handling är felaktig innebär med nödvändighet en jämförelse. Den faktiska händelsen kan avvika mer eller mindre från ett förväntat resultat. Helt avgörande är då naturligtvis vad som utgör det förväntade, det icke realiserade resultatet. Varje kontroll av förvaltningen kräver ett eller flera *kriterier* för förvaltningsverksamheten. I de rättsnormer som reglerar förvaltningen såväl som i skilda inlägg i förvaltningsdebatten förekommer en rad sådana kriterier av olika konkretionsgrad. Med en schematisering kan dessa bedömningsgrunder grupperas med hjälp av de tre generella förvaltningsdoktriner som upplinjerats tidigare i denna bok.

När förvaltningen betraktas som en på rättstillämpning grundad verksamhet träder *rättssäkerhet* i förgrunden som utslagsgivande kriterium. Granskningen av förvaltningen i detta perspektiv fokuseras i första hand på handläggningen av ärendena. Har tjänstemannen följt de relevanta rättsreglerna? Har han tolkat dessa regler på ett riktigt sätt? Har handläggningen varit objektiv och korrekt? I den andra renodlade förvaltningsdoktrinen, den som sätter folkviljans förverkligande som sitt förnämsta mål, blir kontrollkriteriet annorlunda formulerat. Förvaltningens *representativitet* blir här det väsentliga. Motsvarar den demokratiska statens åtgärder uppdragsgivarnas vilja? Förverkligas de valda representan-

ternas politiska intentioner? Hur lyhörda är förvaltningsorganen för stämningar bland medborgarna? Den tredje förvaltningsdoktrinen gör ingen principiell åtskillnad mellan den offentliga förvaltningen och vilket affärsföretag eller vilken organisation som helst. Varje förvaltningsorgan har ett, eller flera, mål för sin verksamhet. Det gäller att förverkliga detta mål under minsta möjliga kostnader. Verksamhetens *effektivitet* blir här det överordnade kriteriet.

Det säger sig självt att uppgiften att kontrollera förvaltningen omedelbart kompliceras så snart flera kriterier samtidigt tillåts konkurrera. En åtgärd som tillfredsställer valmännens önskningar kanske inte alltid är den mest effektiva. En effektiv, i meningen enkel och resurssnål, lösning kanske inte uppfyller alla krav på rättssäkerhet. Betoningen på de skilda kriterierna kan skifta från det ena området till det andra. Kontrollen av beslut som innebär myndighetsutövning koncentrereras vanligen främst på rättssäkerhetsaspekter, medan statlig affärsverksamhet i första hand bedöms utifrån effektivitetssynpunkter. I andra fall är valet av kriterium inte lika självklart. Inom områden som miljövård, socialtjänst och regionalpolitik kommer kraven på rättssäkerhet, representativitet och effektivitet inte sällan i konflikt med varandra. Man kan också urskilja en tyngdpunktsförskjutning genom åren. Redan på 1950-talet fick, som Gunnar Heckscher påpekat, det traditionella rättssäkerhetskriteriet ökad konkurrens av effektivitetsaspekter.[2]

En sak är vilka kriterier mot vilka förvaltningsverksamheten bedöms. En annan fråga är på vilket sätt kontrollen utövas. Det finns i själva verket inte en enda utan ett antal metoder för att upptäcka brister i förvaltningsverksamheten. Dessa metoder kan klassificeras på skilda sätt. En indelningsgrund har föreslagits av de amerikanska förvaltningsforskarna Nadel och Rourke.[3] En modifierad variant av detta schema kommer att tjäna som indelningsgrund för den fortsatta framställningen i detta kapitel. Schemat tar fasta på att olika kontrollmetoder har två aspekter. Den ena gäller metodens organisatoriska förhållande till den ordinarie förvaltningsverksamheten. Man kan här antingen bygga in element av kontroll i den löpande förvaltningen; det rör sig här om *intern* kontroll. Alternativet, *extern* kontroll, innebär att kontrollen utövas av organ eller aktörer utanför den myndighet som kontrollen avser. En andra indelningsgrund tar fasta på huruvida kontrollen är *formell* eller *informell*. Med formell menas i detta sammanhang att formerna för kontrollverksamheten regleras av rättsnormer.

Förenas de två dimensionerna blir resultatet fyra olika kombinationer.

**Figur 6.1 Fyra typer av kontroll**

| | Formell | Informell |
|---|---|---|
| Extern | Regeringens kontroll<br>Riksdagens kontrollmakt<br>Besvärsinstitutet<br>Allmänna domstolar<br>Europakommissionen<br>JO, JK<br>Revision<br>Tillsyn | Offentlighet<br>Massmedia<br>Intressegrupper<br>Konkurrens |
| Intern | Självrättelse<br>Lekmannainslag<br>Brukarmedverkan | Antecipation<br>Yrkesnormer<br>Förvaltningskultur |

Den följande framställningen berör några typer av kontrollmetoder i svensk förvaltning. En del behandlas relativt kortfattat; främst uppmärksammas JO, revision, besvärsförfarande och offentlighetsprincipen.

## 6.1 Extern, formell kontroll

### *6.1.1 Regeringens kontroll*

I varje enhetsstat med någorlunda centraliserad exekutivmakt är det regeringen som bär det yttersta ansvaret för de olika förvaltningsorganen. Det är därmed en viktig uppgift för regeringen att följa den löpande verksamheten i förvaltningen för att upptäcka fel och ingripa korrigerande. I länder med ministerstyrelse kan den ansvarige ministern när som helst ställas till ansvar för enskilda beslut och åtgärder i ett underlydande förvaltningsorgan. I presidentstyrda stater faller motsvarande ansvar ytterst på presidenten.

I Sverige kompliceras läget av principen om självständiga ämbetsverk. Det finns ingen anledning att här upprepa vad som redan sagts i kapitlet om förvaltningens organisation. Det räcker med att påminna om att det i Sverige primärt inte är det enskilda statsrådet, utan regeringen som kollektiv, som bär ansvaret för de underlydande myndigheterna. Regeringens möjlighet att ingripa korrigerande begränsas också av regeringsformens bud om att myndigheterna självständigt fattar beslut i ärenden som rör lagtillämpning och myndighetsutövning.

Det förvaltningspolitiska debattläget i mitten av 1980-talet präglas av starka stämningar för att regeringen i större utsträckning borde utnyttja sina möjligheter att kontrollera och korrigera myndigheterna, i första hand de centrala ämbetsverken. Både förvaltningsutredningen 1983 och

verksledningskommittén 1985 har lagt fram förslag med en sådan inriktning. Dessa allmänna förvaltningspolitiska riktlinjer, som bl.a. kommer till uttryck i den socialdemokratiska regeringens förnyelseprogram 1985, betonar både en aktivare styrning av verksamhetsinriktningen och en minskad detaljreglering. Kraven på uppföljning och utvärdering skulle därmed ställas högre. Återföring av information om politikens faktiska resultat blir särskilt viktig för den politiska ledningens möjligheter att kontrollera förvaltningen.

En del av regeringens kontrollmakt utövas av justitiekanslern. JK-ämbetet behandlas nedan (avsnitt 6.1.7). I efterföljande avsnitt behandlas även metoder för revision och tillsyn.

### *6.1.2 Riksdagens kontrollmakt*

I allmän mening utgör hela riksdagsarbetet ett slags kontroll, en granskning av lagförslag, budgetförslag osv. När regeringsformen talar om riksdagens kontrollmakt (RF 12 kap.) avses något mer begränsat, nämligen dels riksdagens möjligheter att utkräva parlamentariskt ansvar av regeringen (misstroendeförklaring), dels metoder för att granska om de beslut som riksdagen fattat också blir verkställda.[4] Det är i det senare avseendet som riksdagens kontrollmakt här skall uppmärksammas.

*Konstitutionsutskottets granskning.* Konstitutionsutskottet har enligt regeringsformen i uppgift att "granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning" (RF 12 kap. 1 §). Utskottet redovisar årligen resultatet av sin kontroll i ett särskilt granskningsbetänkande. Det är granskningen av "statsrådens tjänsteutövning" och oppositionspartiernas försök att "pricka" enskilda statsråd som tilldrar sig störst intresse, både i riksdagsarbetet och i massmedia. Mindre uppmärksammat är att granskningsbetänkandet också innehåller undersökningar och synpunkter angående "regeringsärendenas handläggning". KU har nämligen den kompetens som såväl JO, JK, riksdagens revisorer som riksrevisionsverket saknar, nämligen rätten att granska regeringskansliets administrativa praxis. KU kan granska principer för remisser, intern beredning, verkställighet etc. Granskningsbetänkandet innehåller regelmässigt uppgifter om regeringsärendenas art och antal samt översikter över den interna arbetsorganisationen i departementen. En ofta återkommande synpunkt är att författningar inte publiceras i SFS i tillräckligt god tid före ikraftträdandet.

*Interpellationer och frågor.* Riksdagsledamöternas rätt att ställa interpellationer och frågor till statsråden — det s.k. spörsmålsinstitutet — är en del av riksdagens politiska kontroll av regeringen. Regeringsformen innehåller preciseringen att en interpellation eller fråga till statsråd skall avse "angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning" (RF 12 kap. 5 §).

Den avgörande frågan är naturligtvis vad som skall anses ingå i detta uttryck. Svaret hänger nära samman med de allmänna problemen kring ämbetsverkens "självständighet". Det konstitutionella tolkningsläget är för närvarande oklart. Förarbetena till regeringsformen hänvisar till att statsråden dittills varit mycket restriktiva med att uttala sig om myndigheternas verksamhet. Ämbetsverkens självständighet skulle sålunda innebära att ett statsråd inte kan ställas till ansvar för myndigheternas åtgärder. Verksledningskommittén menade emellertid att grundlagen inte hindrar att statsråden yttrar sig om förvaltningsmyndigheternas åtgärder i större utsträckning än vad som vanligen ansetts lämpligt. Det skulle nu inte innebära att statsråden börjar kommentera enskilda beslut som myndigheterna fattat, utan det skulle endast bli fråga om "mycket allmänt hållna svar". Utredningen konstaterade att det föreligger "oklarheter om spörsmålsinstitutets rätta innebörd när det gäller förhållandet mellan regeringen och de statliga myndigheterna" och föreslog att problemet skulle utredas närmare.[5]

*Riksdagens revisorer.* Riksdagsrevisorerna behandlas nedan under avsnittet om revision.

*Justitieombudsmannen.* JO behandlas särskilt i ett följande avsnitt (6.1.6). Det bör redan här framhållas att justitieombudsmännen utövar sin kontroll som ett från riksdagen oberoende organ. Riksdagen ger inga direktiv till JO och utkräver inget ansvar för dennes åtgärder. Sterzel har karaktäriserat justitieombudsmännens arbete som "en fristående kontroll på grundval av mandat som getts dem av riksdagen".[6] Det rör sig här om en kontrollmakt utövad av ett riksdagsorgan, men där riksdagen knappast utövar någon reell makt över sitt granskningsinstrument.

### *6.1.3 Rättelse av förvaltningsbeslut: besvär*

I diskussionerna om rättssäkerheten eller rättsskyddet inom den offentliga förvaltningen har man ofta gjort en distinktion mellan det *preventiva* rättsskyddet som avser att förhindra eller förebygga oriktiga beslut och det *korrektiva* rättsskyddet som avser möjligheterna att rätta eller korrigera felaktiga beslut. Till det preventiva rättsskyddet brukar föras vissa drag i *förvaltningsorganisationen* (t.ex. förvaltningsmyndigheternas självständighet i förhållande till varandra och gentemot regeringen, tjänstemännens trygghet i anställningen och det starka juristinslaget bland de högre tjänstemännen) och *förvaltningsförfarandet* (t.ex. jävsreglerna, kommunikationsprincipen och motiveringsskyldigheten). Även reglerna om tjänstemännens *ansvarighet* (straffrättsligt, disciplinärt och skadeståndsrättsligt) och vissa former av *kontroll* och *insyn* i förvaltningen (t.ex. JO:s och JK:s kontroll, revisionskontrollen och offentlighetsprincipen) är viktiga delar av det preventiva rättsskyddet. Varken JO eller JK har t.ex.

några befogenheter att ändra felaktiga beslut. Deras verksamhet avser i första hand att påverka myndigheternas och tjänstemännens framtida handlande. Självfallet kan kontrollen och insynen också ha den preventiva effekten att tjänstemännen handlägger sina ärenden med större omsorg och noggrannhet än de annars skulle ha gjort.

Det preventiva rättsskyddets grundläggande betydelse för rättssäkerheten har ofta betonats. Men hur väl det preventiva rättsskyddet än är uppbyggt går det inte att helt förebygga att oriktiga beslut fattas. Rättssäkerheten kräver därför att det preventiva rättsskyddet kompletteras med ett korrektivt. Felaktiga beslut måste i efterhand kunna upphävas eller rättas.

I de västeuropeiska staterna sköts denna överprövnings- och korrigeringsuppgift vanligen av högre förvaltningsmyndigheter och/eller av olika typer av domstolar. Överprövningssystemet kan vara organiserat på olika sätt. Ofta kontrasteras den *anglosaxiska modellen* och det *kontinentala systemet.*[7] I flertalet anglosaxiska stater med Storbritannien och USA som typexempel kan förvaltningsbeslut överklagas till de allmänna domstolarna. Dessa prövar då i princip enbart beslutens laglighet. Olagliga beslut kan upphävas (kasseras). Modellen tillämpas också i flera av de nordiska länderna: Danmark, Norge och Island.[8] Denna externa domstolskontroll behöver dock inte utesluta att man också har ett administrativt klagosystem. I både Norge och Danmark har detta vunnit terräng under senare år. I Norge krävs på många förvaltningsområden att man först utnyttjar de administrativa klagomöjligheterna innan man får väcka talan vid domstol. Administrativa klagomål prövas i Norge och Danmark endera av högre förvaltningsmyndigheter eller av särskilt inrättade besvärsnämnder. Även i Storbritannien finns en stor mängd "administrative tribunals" som delvis fungerar som klagoinstanser.[9]

Enligt det kontinentala systemet — med Frankrike och Västtyskland som typexempel — sker överprövningen av förvaltningsbeslutens laglighet av särskilt inrättade allmänna eller speciella förvaltningsdomstolar. I Frankrike fungerar den berömda *Conseil d'Etat* ("statsrådet") som slutinstans. I Västtyskland är *Bundesverwaltungsgericht* den högsta allmänna förvaltningsdomstolen.[10] Speciella förvaltningsdomstolar för olika typer av ärenden finns också i både Frankrike och Västtyskland. Förvaltningsdomstolarna prövar — liksom de allmänna domstolarna i den anglosaxiska modellen — bara lagligheten i besluten. Också i den kontinentala modellen finns möjligheter till administrativ överprövning hos högre förvaltningsmyndigheter eller särskilt inrättade nämnder.[11] I Västtyskland måste de administrativa prövningsmöjligheterna ofta vara uttömda innan man får anföra klagomål till en förvaltningsdomstol.[12]

*Sverige* (och Finland) har ett kontrollsystem som i vissa avseenden avviker från både den anglosaxiska och den kontinentala modellen. De allmänna domstolarna spelar en ringa roll som kontrollinstanser. Förvalt-

ningsbeslut kan i Sverige praktiskt taget aldrig överklagas till allmän domstol. Däremot har ett system med allmänna förvaltningsdomstolar i tre instanser byggts upp. Regeringsrätten är den högsta allmänna förvaltningsdomstolen. Den fungerar sedan 1972 i huvudsak som prejudikatinstans. Vid sidan av de allmänna förvaltningsdomstolarna finns också speciella besvärsinstanser för särskilda typer av ärenden. Inom socialförsäkringsområdet finns t.ex. regionala försäkringsrätter med försäkringsöverdomstolen som slutinstans. Förvaltningsdomstolarna prövar i princip besvärsärenden i vilka rättsfrågor dominerar. Om lämplighetsöverväganden är framträdande skall besvären däremot enligt den tillämpade huvudprincipen prövas av överordnade förvaltningsmyndigheter, ofta med regeringen som slutinstans. Utmärkande för det svensk-finländska systemet är också att besvärsinstanserna — både när dessa utgörs av förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter — i regel prövar inte bara beslutens laglighet utan även deras lämplighet/skälighet. Bifalls besväret kan besvärsmyndigheten dessutom inte bara upphäva (kassera) det överklagade beslutet utan även ändra eller rätta beslutet. Dessa regler gäller dock inte vid besvär som anförts med stöd av kommunallagarna.

I det korrektiva rättsskyddet inom den svenska offentliga förvaltningen intar *besvärsinstitutet* en central ställning.[13] Framställningen skall i fortsättningen koncentreras på detta institut. Andra rättelsemöjligheter finns emellertid. Några av dessa behandlas senare i detta kapitel. Beslutsmyndigheten har t.ex. vissa möjligheter att själv ompröva och korrigera felaktiga beslut. Detta går under beteckningen *omprövning* eller *självrättelse* (nedan avsnitt 6.2.1). På vissa förvaltningsområden har också överordnade organ en sådan ställning gentemot underordnade myndigheter att de kan upphäva eller ändra dessas beslut efter *"formlösa klagomål"*. Besvärsinstitutet är starkt formbundet. Bara vissa personer har besvärsrätt, besvärsskrivelsen måste ha inkommit inom en viss tid etc. Vid rättelse efter formlösa klagomål kan vem som helst när som helst och hur som helst klaga till den överordnade myndigheten och detta klagomål kan föranleda omprövning av den underordnade myndighetens beslut. I undantagsfall kan rättelse av beslut också ske i samband med att de *verkställs eller tillämpas.* Grova felaktigheter kan också leda till att regeringsrätten beviljar *resning* som i regel innebär att ärendet prövas på nytt av beslutsmyndigheten. I särskilda avsnitt behandlas vidare de *allmänna domstolarnas kontroll* över förvaltningen (6.1.4) och möjligheten att framföra klagomål till *europakommissionen* (6.1.5).

*Förvaltningsbesvär och kommunalbesvär*

Som redan antytts finns i Sverige två uppsättningar besvärsregler. Flertalet förvaltningsbeslut överklagas genom *förvaltningsbesvär*, vissa kommunala beslut genom *kommunalbesvär.* Genom förvaltningsbesvär överklagas dels de statliga förvaltningsmyndigheternas beslut, dels flertalet beslut som fattas av de specialreglerade kommunala nämnderna. De specialför-

fattningar som reglerar dessa nämnders arbete innehåller i regel besvärsbestämmelser. Nämndbeslut som täcks av dessa besvärsregler överklagas som förvaltningsbesvär. Beslut som inte omfattas av specialförfattningarnas besvärsregler överklagas däremot som kommunalbesvär. Man faller alltså i andra hand (subsidiärt) tillbaka på de besvärsregler som finns i kommunallagarna (t.ex. KL 7 kap.). Andra kommunala beslut än de specialreglerade nämndernas överklagas alltid genom kommunalbesvär. Det gäller alltså dels beslut som fattas av kommunfullmäktige och andra folkvalda församlingar, dels beslut som fattas av kommunernas styrelser och andra kommunallagsreglerade nämnder.

Några viktiga skillnader mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär sammanfattas i figur 6.2.

**Figur 6.2 Några skillnader mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär**

| | Förvaltningsbesvär | Kommunalbesvär |
|---|---|---|
| 1. Vem har besvärsrätt? | Intressent | Kommunmedlem<br>a) kyrkobokförd i kommunen<br>b) äger fast egendom i kommunen<br>c) taxerad till kommunalskatt i kommunen |
| 2. Besvärsprövningens karaktär? | Laglighets- och lämplighetsprövning | Laglighetsprövning |
| 3. Besvärsinstansens befogenheter? | Upphäva och ändra beslutet | Upphäva beslutet |

Kommunalbesvären är enbart en form av rättskontroll (legalitetskontroll). Besvärsmyndighetens uppgift är begränsad till att kontrollera att beslutet tillkommit på ett lagligt sätt och att det kommunala organet inte överskridit sina befogenheter eller beslutat i strid mot någon författningsbestämmelse. Ett kommunalt beslut som överklagats enligt kommunallagens besvärsregler kan alltså upphävas om det är olagligt men inte om det är olämpligt eller oskäligt. Denna begränsning av kontrollen syftar till att värna den kommunala självstyrelsen. Vid kommunalbesvär kan besvärsmyndigheten inte heller rätta det olagliga beslutet. Beslutet upphävs och det blir sedan en uppgift för det kommunala organet att ta ställning till om ett nytt och förhoppningsvis korrektare beslut skall fattas eller inte. Vid förvaltningsbesvär har besvärsmyndigheten både en vidare kontrollskyldighet och större ändringsmöjligheter. Såväl lagligheten som lämpligheten prövas och besvärsinstansen har befogenhet att både upphäva och

ändra det olagliga eller olämpliga beslutet. Även kretsen av de besvärsberättigade har bestämts på olika sätt vid kommunalbesvär respektive förvaltningsbesvär. Vid kommunalbesvär har alla kommunmedlemmar besvärsrätt. Kommunalbesvären fungerar, har det sagts, som ett instrument för en allmän medborgarkontroll över kommunernas förvaltning.[14] Vid förvaltningsbesvär är besvärsrätten begränsad till den (dem) som närmast är berörd(a) av beslutet.

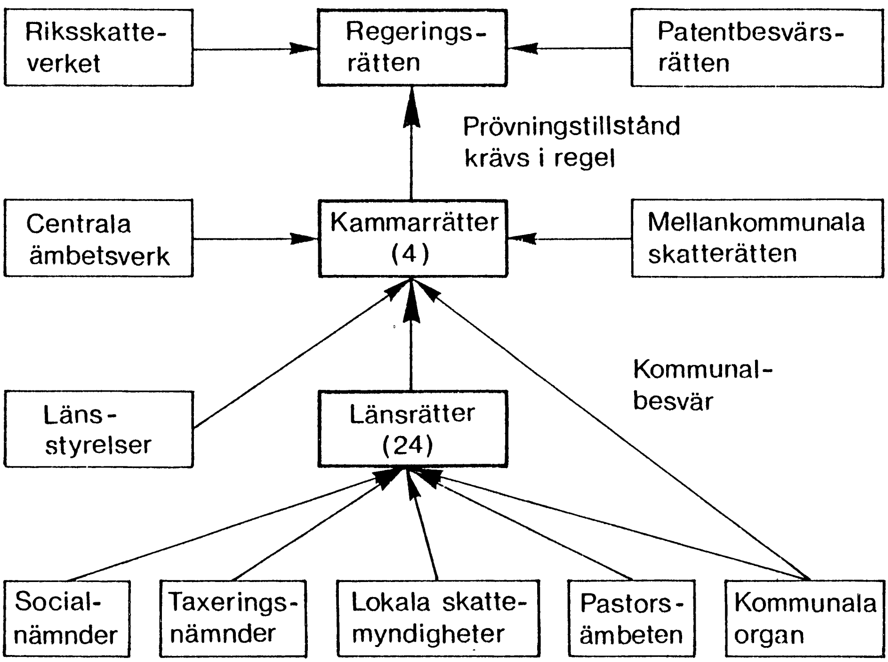
*Instansordningen*
Rätten att överklaga förvaltningsmyndigheternas beslut till högre instanser har utvecklats ur den uråldriga rätten att "gå till kungs" med klagomål mot fogdar, befallningsmän, domare m.fl. Redan den medeltida landslagen föreskrev att kungen skulle höra och avgöra klagomål från allmänheten. När kollegier, hovrätter och en fast statlig länsförvaltning växte fram på 1600-talet förutsattes att dessa organ skulle ta upp och pröva klagomål — vilket också skedde — men kungen kvarstod som sista klagoinstans. Genom den "förenings- och säkerhetsakt" som Gustaf III genomdrev 1789 avskaffades rådet, inom vilket en särskild avdelning, justitierevisionen, i praktiken utövat den kungliga domsrätten. Rådets dömande funktioner överfördes på den nyinrättade högsta domstolen (HD). Fram till 1909 hade kungen två röster och utslagsröst i högsta domstolen när han personligen infann sig, vilket dock praktiskt taget aldrig inträffade. Formellt kvarstod emellertid anknytningen till den kungliga domsrätten fram till 1975 — då den nya regeringsformen trädde i kraft — på så sätt att högsta domstolens domar utfärdades i kungens namn. År 1909 inrättades också en högsta förvaltningsdomstol, *regeringsrätten*, som övertog vissa grupper av administrativa besvärsmål från kungen (regeringen). Principen var att regeringsrätten övertog besvärsärenden med huvudsaklig karaktär av rättstillämpning. Besvärsmål i vilka lämplighetsbedömningar dominerade behölls av kungen (regeringen). Syftet med reformen 1909 var att dels öka rättssäkerheten vid behandlingen av de rättsligt betonade besvärsmålen, dels minska regeringens och departementens arbetsbörda. Även regeringsrätten dömde fram till 1975 i kungens namn. Viktigare var måhända att regeringsrätten ända fram till 1972 saknade ett eget kansli. Regeringsrättsmålen bereddes och domarna expedierades inom regeringskansliet ("Kungl. Maj:ts kansli").

Den historiska traditionen är livskraftig. Regeringen avgör fortfarande varje år flera tusen besvärsmål. Som allmän princip gäller också alltjämt att de statliga förvaltningsmyndigheternas och de specialreglerade kommunala nämndernas beslut kan överklagas till närmast högre myndighet och i sista instans till regeringen om inte annat är särskilt föreskrivet. Under senare år har emellertid för åtskilliga grupper av förvaltningsbeslut besvärskedjan skurits av så att myndigheter under regeringen nu är slutinstans. Ett system av "allmänna förvaltningsdomstolar" har vidare skapats med huvudsaklig uppgift att pröva och avgöra besvärsärenden.

*De allmänna förvaltningsdomstolarna*

Under 1970-talet skedde en kraftig utbyggnad av förvaltningsrättskipningen. Ett treinstanssystem av allmänna förvaltningsdomstolar skapades med *länsrätter* som första instans, *kammarrätter* som mellaninstans och *regeringsrätten* som slutinstans.[15] Systemet kan sägas motsvara instansordningen inom det allmänna domstolsväsendet med tingsrätter, hovrätter och högsta domstolen. På länsnivån inrättades i början av 1970-talet länsrätter, som bl.a. prövade besvär över vissa beslut av dåvarande barnavårds- och nykterhetsnämnderna, samt länsskatterätter, som prövade besvär över taxeringsnämnders och lokala skattemyndigheters beslut. Några år senare (1975) tillkom även separata fastighetstaxeringsnämnder. Dessa tre länsdomstolar var administrativt knutna till länsstyrelsen. Deras kanslier var förlagda till länsstyrelsen och som ordförande i domstolarna fungerade högre länsstyrelsetjänstemän. De tre domstolarna sammanslogs 1979 till en enda domstol, som fick namnet *länsrätt*. Den övertog de tidigare länsdomstolarnas uppgifter. Den nya länsrätten är helt fristående från länsstyrelsen. Länsrätt finns i varje län; antalet är alltså 24. Länsrätterna prövar — som framgår av figur 6.3 — besvär över vissa beslut som fattas av socialnämnderna, taxeringsnämnderna, de lokala skattemyndigheterna och pastorsämbetena.

**Figur 6.3 Viktigare besvärsvägar till de allmänna förvaltningsdomstolarna**



Den i särklass största målgruppen är (tabell 6.1) skattemål, som utgör cirka 70 procent av totala antalet avgjorda mål.

**Tabell 6.1 Avgjorda mål hos länsrätterna, kammarrätterna och regeringsrätten år 1984**[16]

*Länsrätterna*

| Målgrupp | Antalet mål | I procent |
|---|---|---|
| Fastighetstaxering | 9 934 | 5,6 |
| Skattemål | 122 434 | 69,1 |
| Körkortsmål | 34 586 | 19,5 |
| Sociala mål m.m. 1) | 10 275 | 5,8 |
| Summa | 177 229 | 100,0 |

1) Därav 1 552 mål enl. LVU (vård av unga), 1 507 mål enl. LVM (vård av vuxna missbrukare) och 6 625 mål enl. SOL (socialtjänstlagen).

*Kammarrätterna*

| Målgrupp | Antalet mål | I procent |
|---|---|---|
| Fastighetstaxering | 4 163 | 13,6 |
| Skattemål | 12 041 | 39,4 |
| Körkortsmål | 6 591 | 21,6 |
| Sociala mål m.m. 2) | 7 743 | 25,4 |
| Summa | 30 538 | 100,0 |

2) Därav 1 368 kommunalbesvärsmål.

*Regeringsrätten*

| Målgrupp | Antalet mål | I procent |
|---|---|---|
| Fastighetstaxering | 598 | 10,5 |
| Skattemål | 2 281 | 40,2 |
| Körkortsmål | 617 | 10,9 |
| Sociala mål m.m. 3) | 2 181 | 38,4 |
| Summa | 5 677 | 100,0 |

3) Därav 290 kommunalbesvärsmål.

Det kan tilläggas att besvär i fastighetstaxerings- och skattemålen förvånansvärt ofta leder till ändring av det överklagade beslutet. År 1984 prövade länsrätterna i sak ungefär 115 000 mål av denna beskaffenhet. I nästan 75 procent av målen ledde prövningen till ändringar.[17]

*Kammarrätten* är vår äldsta förvaltningsdomstol; den tillkom redan på 1600-talet genom utbrytning ur kammarkollegiet. Under 1800-talet blev kammarrätten alltmer ett besvärsprövande organ. Ända fram till 1925 behandlade den emellertid också vissa brottmål och tvistemål.[18] Före 1972 handlade den främst skattemål (som var den i särklass största måltypen), familjebidragsmål, folkbokföringsmål och vissa ersättningsmål enligt den dåvarande socialhjälps- och barnavårdslagstiftningen. Genom en viktig reform av förvaltningsrättskipningen som trädde i kraft 1972 vidgades kammarrättens kompetensområde så att det i princip sammanföll med regeringsrättens.[19] Reformen innebar vidare att den tidigare kammarrätten ersattes av två regionala förvaltningsdomstolar med namnet kammarrätt. Antalet har senare ökat till fyra. De är belägna i Stockholm, Göteborg, Jönköping och Sundsvall. Som framgår av figur 6.3 prövar kammarrätterna inte bara besvär över länsrätternas beslut. Ett stort antal författningsbestämmelser utpekar kammarrätterna som besvärsinstanser för åtskilliga beslut som fattas av länsstyrelserna och de centrala ämbetsverken. Vid kommunalbesvär är också kammarrätten sedan några år tillbaka första besvärsinstans. Även mellankommunala skatterättens beslut överklagas till kammarrätt. Mellankommunala skatterätten är en förvaltningsdomstol som i stället för länsrätten prövar taxeringsbesvär om t.ex. den skattskyldiges förvärvskälla är hänförlig till flera län eller om det är tveksamt i vilket län den skattskyldige skall taxeras.

Reformen av förvaltningsrättskipningen 1972 innebar också att *regeringsrättens* ställning som prejudikatinstans stärktes. Dess huvuduppgift är att pröva besvär över kammarrättsbeslut. Huvudregeln är emellertid att dessa besvär prövas av regeringsrätten bara om den först meddelat prövningstillstånd. Enligt bestämmelser i FPL (36 §) skall prövningstillstånd meddelas "om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen" att frågan prövas av regeringsrätten. Prövningstillstånd skall vidare meddelas bl.a. i det fall målets utgång i kammarrätten "uppenbarligen" berott på "grovt förbiseende eller grovt misstag". Dessa bestämmelser innebär att kammarrätten i regel blir slutinstans i mål som handläggs av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kravet på prövningstillstånd gäller dock inte helt utan undantag. Om en kammarrätt t.ex. vägrat att utlämna en allmän handling kan detta beslut överklagas till regeringsrätten utan krav på prövningstillstånd (FPL 35 §). Vissa grupper av besvärsmål prövas också — som framgår av figur 6.3 — direkt av regeringsrätten utan att passera någon kammarrätt. Inte heller i dessa fall krävs något prövningstillstånd. Som exempel kan nämnas besvär i patent-, varumärkes- och mönsterskyddsmål (med patentbesvärsrätten som första instans) och besvär över riksskatteverkets förhandsbesked i taxeringsfrågor.[20]

Regeringsrätten består enligt lagen (SFS 1981:289) om allmänna förvaltningsdomstolar av minst 18 *regeringsråd* (3 §). Den är uppdelad på avdelningar. Varje avdelning är behörig att uppta mål som regeringsrätten

handlägger (4 §). Om en avdelning vid överläggningen i ett mål finner att den mening som råder inom avdelningen avviker från "rättsgrundsats eller lagtolkning" som regeringsrätten tidigare följt, kan den emellertid förordna att målet skall avgöras av regeringsrätten i dess helhet, "i plenum" (5 §). Detta förekommer sällan. På en avdelning dömer normalt fem regeringsråd. Om tre regeringsråd är "ense om slutet" är avdelningen domför med fyra regeringsråd. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd deltar bara tre regeringsråd (4a §).

*Regeringen och förvaltningsmyndigheterna som besvärsinstanser*

Som redan framhållits fungerar också de vanliga förvaltningsmyndigheterna och regeringen i stor utsträckning som besvärsinstanser. På den regionala nivån prövar t.ex. *länsstyrelserna* besvär över vissa beslut som fattas av de specialreglerade kommunala nämnderna och av polismyndigheterna. På central nivå fungerar de *centrala ämbetsverken* i stor utsträckning som besvärsinstanser gentemot underlydande regionala och lokala organ. Yrkesinspektionens beslut överklagas till arbetarskyddsstyrelsen, studiemedelsnämndernas beslut om studiemedel till centrala studiestödsnämnden, polismyndighets beslut om avvisning av utlänning till invandrarverket för att ta några exempel. Åtskilliga beslut av länsstyrelserna kan också överklagas till olika centrala ämbetsverk.[21] Huvudregeln för de regionala och de centrala myndigheternas beslut är att besvär endera prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna (i detta fall kammarrätter och regeringsrätten) eller *regeringen.* Besvärsmål som domineras av rättsliga frågeställningar går i allmänhet till förvaltningsdomstolarna och mål med starka inslag av lämplighetsöverväganden avgörs av regeringen. Helt konsekvent har dock — bl.a. på grund av svårigheten att skilja mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor — denna princip inte kunnat genomföras.[22] Vid sidan av regeringsrätten fungerar regeringen fortfarande i betydande utsträckning som högsta administrativa besvärsinstans. Till regeringen går t.ex. besvärsmål om tjänstetillsättningar, besvär över vissa näringstillstånd, besvär över statliga myndigheters dispensbeslut och invandrarverkets beslut i medborgarskaps- och utlänningsärenden. Under de första åren av 1980-talet avgjorde regeringen varje år cirka 8 000 besvärsärenden. Dessa utgjorde nästan en tredjedel av totala antalet regeringsärenden. Stora ansträngningar har emellertid gjorts under senare år för att minska antalet besvärsärenden hos regeringen. 1984 hade antalet också gått ner till cirka 5 000.[23] Bestämmelser som skär av rätten att överklaga till regeringen har blivit allt vanligare.[24]

Våren 1984 godkände riksdagen också vissa riktlinjer för en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut upp till regeringen.[25] Syftet med översynen är att den skall leda till färre besvärsärenden hos regeringen och därigenom kortare instanskedjor och handläggningstider. Översynen väntas också medföra besparingar. Varje departe-

ment skall i första hand svara för arbetet med att anpassa besvärsreglerna i olika författningar efter dessa riktlinjer. De antagna riktlinjerna innebär i korthet:

- Regeringen skall som huvudprincip vara besvärsinstans bara när det behövs en "politisk styrning av praxis". Politisk styrning genom besvärsprövning kan, heter det i propositionen, vara "ett lämpligt komplement till normgivning t.ex. på ett nytt förvaltningsområde där miljöskyddskrav måste vägas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter och på områden där praxis behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav".[26]
- Ärenden som kan prövas i två eller flera instanser under regeringsnivån bör normalt inte få överklagas till regeringen. För detta talar både statsfinansiella skäl och önskvärdheten ur rättssäkerhetssynpunkt av att det slutliga avgörandet inte fördröjs alltför mycket.
- I ärenden som regeringen f.n. prövar som andra instans och som av hänsyn till rättssäkerheten behöver kunna överklagas också i fortsättningen bör beslutanderätten i första instans om möjligt flyttas ner så att man skapar utrymme för en besvärsprövning under regeringsnivån.
- De centrala ämbetsverken bör i ökad utsträckning få till uppgift att pröva besvär över länsstyrelsebeslut. Samtidigt bör man i regel skära av rätten att överklaga de beslut som den centrala myndigheten fattar som besvärsinstans.
- I ärenden där det är önskvärt att regeringen som "politiskt organ" styr andra myndigheters praxis bör man i ökad utsträckning låta föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringens prövning ersätta rätten att överklaga till regeringen.[27]

*Särskilda besvärsinstanser*
Under senare decennier har också speciella besvärsinstanser skapats som vardera prövar en begränsad grupp besvärsärenden. På socialförsäkringsområdet finns tre regionala *försäkringsrätter* (belägna i Handen, Huskvarna och Umeå) som prövar besvär från de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Som slutinstans finns *försäkringsöverdomstolen.* Den är också slutinstans över beslut av arbetsmarknadsstyrelsen i arbetslöshetsförsäkringsmål. Besvär över beslut om intagning m.m. på sjukhus för sluten psykiatrisk vård prövas i första instans av ett antal lokala *utskrivningsnämnder. Psykiatriska nämnden* är slutinstans. *Patentbesvärsrätten* prövar besvär över beslut av patent- och registreringsverket i mål om patent, varumärken, mönsterskydd m.m. Som tidigare påpekats kan patenträttens beslut sedan överklagas till regeringsrätten. *Värnpliktsnämnden* är slutinstans för ärenden som rör befrielse från eller anstånd

med värnpliktstjänstgöring m.m. *Valprövningsnämnden* prövar besvär över allmänna val. Uppräkningen är långt ifrån fullständig.

Vilka av dessa besvärsinstanser som bör anses som förvaltningsdomstolar är på grund av vagheten i domstolsbegreppet oklart. Rimligen bör — av namnen att döma — åtminstone försäkringsrätterna, försäkringsöverdomstolen och patentbesvärsrätten kunna kallas förvaltningsdomstolar.

De särskilda besvärsinstanserna har i regel både lagfarna och icke lagfarna ledamöter. Ordföranden är ofta lagfaren. Övriga ledamöter kan representera partsintressen, allmänna medborgarintressen eller ha speciell teknisk eller annan sakkunskap på vederbörande område. Psykiatriska nämnden består — för att ta ett exempel — av en lagfaren ordförande som är eller varit innehavare av ordinarie domartjänst, två läkare som har specialistkompetens beträffande psykiska sjukdomar, en person som är särskilt insatt i sociala frågor samt ytterligare två ledamöter.

*Överklagbarheten*

Vilka förvaltningsbeslut får överklagas? Varken 1971 års förvaltningslag eller den nya förvaltningslagen innehåller några allmänna regler om detta trots att förslag utarbetades både av besvärssakkunniga (1964) och förvaltningsrättsutredningen (1983). De regler som finns i specialförfattningar och myndighetsinstruktioner är ofullständiga, oenhetliga och ibland också svårtolkade.[28] Ibland sägs att beslut enligt en viss författning eller beslut av en viss myndighet får överklagas. Ibland innebär bestämmelserna tvärtom ett allmänt förbud mot överklagande. Det är också vanligt att en författning räknar upp vissa typer av beslut som får överklagas och tillägger att övriga beslut enligt författningen inte får överklagas. Det omvända förekommer också. Oklarare är situationen då vissa beslut anges vara överklagbara men ingenting sägs om andra beslut enligt författningen. Det är då inte helt säkert att dessa senare beslut inte kan överklagas. Samma oklarhet kan finnas om författningen förbjuder överklagande av vissa beslut, men inte säger något om vad som skall gälla för andra beslut enligt författningen.

Generellt kan sägas att bestämmelser som inskränker möjligheten att överklaga har blivit vanligare under senare år. Vissa beslut har inte ansetts ha sådana rättsverkningar att de behöver kunna överklagas. Ett annat skäl till begränsningarna har varit att man velat koncentrera klagomöjligheten till ett enda stadium i förfarandet för att bl.a. förkorta handläggningstiderna och undvika en alltför stor belastning på de högsta instanserna. Krav på prövningstillstånd har införts både i regeringsrätten och försäkringsöverdomstolen. Ett stort antal bestämmelser skär också av instansordningen så att besluten inte kan prövas av mer än två instanser ("tvåinstansprincipen").

Den ofullständiga författningsregleringen av överklagbarheten kompletteras och modifieras av regler som utbildats i rättspraxis. Huvudregeln i denna rättspraxis är, som framgått tidigare, att förvaltningsbeslut kan

överklagas upp till närmast högre förvaltningsmyndighet och i sista hand till regeringen. Överklagbarheten kräver alltså inget direkt författningsstöd. Om förvaltningsuppgifter anförtrotts organ som inte tillhör den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen krävs dock ett uttryckligt författningsstöd för att besluten skall kunna överklagas. Detta gäller t.ex. för de allmänna försäkringskassorna.

I rättspraxis har åtskilliga *inskränkningar* i överklagbarheten slagits fast:[29]

- En åtgärd från en myndighet måste ha formen av ett *skriftligt uttalande* för att kunna överklagas. Åtgärder inom ramen för myndigheternas faktiska handlande kan alltså inte angripas besvärsvägen; inte heller muntliga uttalanden av olika slag eller ren passivitet från myndighetens sida.
- Överklagbarheten förutsätter att beslutet har en inte alltför obetydlig verkan för parten eller andra. *Oförbindande uttalanden* (t.ex. råd, upplysningar, anmodanden som myndigheten inte tvångsvis kan driva igenom) kan inte överklagas.
- *Förslag och yttranden* som en myndighet avger till en annan myndighet som har den egentliga beslutanderätten kan i regel inte överklagas. Undantag finns här beträffande förslag till tjänstetillsättningar som normalt kan överklagas oavsett om de är bindande eller inte för den myndighet som tillsätter tjänsten.
- Beslut som rör myndigheternas *rent interna förhållanden* kan i regel inte överklagas. Tjänstemännens lydnadsplikt anses omöjliggöra besvärsrätt.
- *Principbeslut* som är avsedda att vara vägledande men inte bindande för kommande beslut kan som regel inte överklagas.
- *Beslut under beredningen* kan i allmänhet bara överklagas i samband med det slutliga beslutet. Beslut som fattas på *verkställighetsstadiet* kan normalt inte heller överklagas.[30] Berednings- och verkställighetsbeslut med mer självständiga rättsverkningar anses dock kunna överklagas särskilt. Det gäller t.ex. för interimistiska beslut och beslut om tvångsmedel (exempelvis om vite och polishandräckning).
- *Motiveringen* till ett beslut kan inte överklagas särskilt om inte motiveringen har några självständiga rättsverkningar.
- Beslut om *betyg* kan inte överklagas med undantag för vissa tjänstgöringsbetyg.

*Besvärsrätten*

Vem har rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut? Vid *kommunalbesvär* är svaret enkelt. Besvärsrätten är exklusivt knuten till medlemskapet i kommunen (se t.ex. KL 7 kap. 1-2 §§). Alla *medlemmar* i kommunen — och

enbart dessa — har besvärsrätt. Medlem i en kommun är den som är "kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där" (KL 1 kap. 3 §). Den som t.ex. äger en sommarstuga i en kommun är medlem i denna kommun och har därför besvärsrätt. Ingenting hindrar att man är medlem i flera kommuner. Även en juridisk person kan vara medlem i en eller flera kommuner. Alla medlemmar i kommunen har alltså besvärsrätt vid kommunalbesvär oberoende av om de är direkt berörda av det överklagade beslutet eller inte. Den som inte är medlem saknar däremot besvärsrätt även om han berörs av beslutet.

Vid *förvaltningsbesvär* är huvudregeln också enkel: den som är *intressent* i ärendet har besvärsrätt. I den nya förvaltningslagen stadgas att ett beslut får överklagas "av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas" (22 §). Den närmare innebörden av intressentbegreppet ("den som beslutet angår") har reglerats av rättspraxis. Till intressenterna hör i första hand den som är *part* i ärendet, beslutets "adressat". Den som fått en ansökan avslagen eller den mot vilken ett förbud eller föreläggande riktas är part i ärendet och har besvärsrätt. Men intressentbegreppet är vidare än partsbegreppet. Vissa personer kan ha ett så starkt intresse i ett ärende att de i rättspraxis tillerkänts besvärsrätt utan att ha ställning som parter. Men rättspraxis har å andra sidan inte gett alla som på något sätt är berörda av beslutet besvärsrätt. Den grundläggande principen vid gränsdragningen är att om en persons intresse i ärendet på något sätt blivit erkänt i rättsordningen så föreligger besvärsrätt. Om det t.ex. i en författning sägs att myndigheten innan den fattar beslut i ett ärende skall inhämta vissa personers synpunkter eller ta hänsyn till deras intressen så anses dessa ha fått ett av rättsordningen skyddat eller erkänt intresse i ärendet vilket leder till att de har besvärsrätt. Saknas bestämmelser av detta slag föreligger däremot inte besvärsrätt. En arbetsgivare kan t.ex. inte överklaga beslut att återkalla en anställds körkort eftersom lagstiftningen inte utgår från att arbetsgivaren har något skyddsvärt intresse i ärendet.[31] Samma huvudprincip tillämpas också t.ex. beträffande organisationers besvärsrätt.

*Hur beslut överklagas*

I FL 23 § finns några enkla regler om hur beslut överklagas vid förvaltningsbesvär. Det måste för det första ske skriftligt. I besvärsskrivelsen måste klaganden vidare ange vilken ändring i beslutet som han begär. Detta krav är bl.a. en nödvändig förutsättning för att bestämmelsen i FL 28 § skall kunna tillämpas. Bestämmelsen innebär att överklagandet förfaller om beslutsmyndigheten själv ändrar sitt beslut "så som klaganden begär". I propositionen om den nya förvaltningslagen betonas att ändringsyrkandet inte behöver anges uttryckligt. "Det räcker att yrkandet framgår vid en rimlig och välvillig tolkning av skrivelsen."[32] Klaganden kan också senare under handläggningen justera eller precisera sitt yrkande. Innehåller besvärsskrivelsen inget som helst ändringsyrkande riskerar

klaganden att hans skrivelse avvisas av besvärsmyndigheten utan behandling i sak. Detta får emellertid inte ske utan att den som klagat getts tillfälle att avhjälpa bristen. Besvärsskrivelsen skall vidare enligt FL 23 § skickas — "ges in" — till den myndighet som meddelat det överklagade beslutet (beslutsmyndigheten). Detta är en av nyheterna i 1986 års förvaltningslag. Enligt den äldre lagen skulle besvärsskrivelsen inges till besvärsmyndigheten. Nyheten är närmast en följd av de nya reglerna om omprövning vid överklagande. I propositionen betonas att omläggningen också medför vissa andra fördelar:

> "Överinstansen slipper arbetet med att rekvirera handlingar från beslutsmyndigheten. Det blir lättare att spåra otydliga klagomål och avgöra vilka ärenden de hör till. Handlingarna kommer snabbare till överinstansen. Beslutsmyndigheten kan också lättare och snabbare avgöra om beslutet har vunnit laga kraft och kan verkställas eller inte."[33]

Regeln att besvärshandlingen skall inges till beslutsmyndigheten kommer genom ändring av förvaltningsprocesslagen att fr.o.m. 1987 också gälla för förvaltningsdomstolarna.[34] Det är troligt att motsvarande ändring senare också kommer att göras i reglerna om kommunalbesvär.[35]

En förutsättning för att ett överklagande skall tas upp till prövning är att besvärsskrivelsen kommer in i rätt tid. *Besvärstiden* är enligt FL 23 § tre veckor "från den dag då klaganden fick del av beslutet". I specialförfattningarna finns bestämmelser om både längre och kortare besvärstider. I undantagsfall är besvärstiden obegränsad. Huvudregeln om tre veckors besvärstid gäller också vid kommunalbesvär. Besvärstiden börjar då löpa när det på kommunens anslagstavla anges att sammanträdesprotokollet blivit justerat. Kommer besvärsskrivelsen in för sent skall besväret avvisas utan sakprövning (FL 24 §). Enligt de nya reglerna är det beslutsinstansen som har till uppgift att pröva om besvärsskrivelsen kommit in i rätt tid och, om så inte är fallet, avvisa överklagandet. I två fall skall besvärsskrivelsen emellertid inte avvisas trots att den inkommit för sent (24 §):

- om förseningen beror på att klaganden fått felaktiga uppgifter i besvärshänvisningen
- om besvärsskrivelsen inom överklagandetiden inkommit till besvärsmyndigheten. Besvärsmyndigheten skall då vidarebefordra skrivelsen till beslutsmyndigheten och lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till den högre instansen.

Huvudregeln om att överklaganden som inkommit för sent skall avvisas modifieras också av de regler som RF (11 kap. 11 §) innehåller om *återställande av försutten tid* ("restitutio fatalium"). Den som t.ex. på grund av svår sjukdom inte kunnat överklaga ett beslut inom den föreskrivna tiden kan efter ansökan hos regeringsrätten få ny besvärstid utsatt.

Även orimliga förseningar i postverkets befordran av en besvärsskrivelse kan leda till att ny besvärstid utsätts. Det kan påpekas att positiva beslut av regeringsrätten i dessa ansökningsärenden ofta får den formen att domstolen direkt förordnar att det för sent inkomna besväret skall tas upp till behandling av vederbörande besvärsinstans utan att man behöver gå omvägen över ny besvärstid.[36] Det bör också framhållas att återställande av försutten tid endast gäller klagofrister, inte t.ex. ansökningstider.

Om beslutsmyndigheten ändrar sitt beslut i enlighet med klagandens ändringsyrkande förfaller besväret (FL 28 §). Om detta inte sker, och besvärsskrivelsen inte avvisas på grund av att den inkommit för sent, överlämnas besvärsskrivelsen och övriga handlingar i ärendet till besvärsmyndigheten (FL 25 §). Beslutsmyndigheten avgör i regel själv om den också skall bifoga ett eget yttrande när den överlämnar ärendet till den högre instansen.

*Några andra rättelsemöjligheter*

Att överklaga är i Sverige det normala sättet att få till stånd rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut. Det är också troligt att det hittills både av allmänheten, och förmodligen även av myndigheterna själva, rätt okända omprövnings- eller självrättelseinstitutet i framtiden kommer att spela en viktig roll. Även andra rättelsemöjligheter finns. Ett par av dessa skall i korthet beskrivas.

Av RF 11 kap. 11 § framgår att regeringsrätten efter ansökan kan bevilja *resning* i fråga om ärenden för vilka regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är slutinstans.[37] Resning innebär i princip att regeringsrätten förordnar att den myndighet eller förvaltningsdomstol som fattat det slutliga beslutet prövar ärendet på nytt. Det förekommer emellertid också — i helt klara fall — att regeringsrätten själv direkt ändrar beslutet. Resning betraktas som ett "extraordinärt rättsmedel" genom vilket grovt felaktiga beslut kan angripas även om de vunnit laga kraft t.ex. därför att besvärstiden gått ut. Myndigheten kan ha tillämpat de materiella rättsreglerna på ett uppenbart felaktigt sätt, grova processuella fel kan ha förekommit eller nya omständigheter eller bevis kan ha framkommit som så att säga gjort beslutet felaktigt. I praktiken förekommer ganska ofta att regeringsrätten beviljar resning utan att någon ansökan gjorts. Ärendet kan t.ex. ha aktualiserats hos regeringsrätten genom ett överklagande. Har besvärstiden gått ut kan ju regeringsrätten inte pröva ärendet. Är det överklagade beslutet grovt oriktigt kan regeringsrätten i stället på eget initiativ bevilja resning.

Om ett förvaltningsbeslut är grovt och uppenbart felaktigt kan det också betraktas som en *nullitet* av myndigheter och allmänna domstolar som skall tillämpa eller verkställa beslutet.[38] Beslutet betraktas då som ogilitigt eller obefintligt. Beslutet upphävs i och för sig inte men kommer att sakna de avsedda rättsverkningarna. Domstolen utdömer t.ex. inte det försuttna vitet om myndighetens vitesföreläggande är grovt olagligt, po-

lismyndigheten vägrar utföra begärd handräckning för att verkställa ett omhändertagandebeslut som uppenbart fattats av fel myndighet. Vilka fel hos ett beslut som medför nullitetsverkan är något oklart. Håkan Strömberg framhåller också att svenska domstolar och myndigheter är ganska obenägna att betrakta förvaltningsbeslut som ogiltiga. Han ger dock några exempel på fel som "sannolikt" medför nullitetsverkan:

> "Ett beslut som är förfalskat eller härrör från en person som utan rätt utgivit sig för att vara en myndighetsperson, är utan tvivel en nullitet. Och ett beslut som meddelats av fel myndighet är säkerligen en nullitet om det är uppenbart att reglerna om kompetensfördelningen åsidosatts. Även grova fel i förfarandet kan medföra nullitetsverkan ... Slutligen kan innehållets olaglighet medföra, att ett beslut betraktas som ogiltigt. Om det är uppenbart, att myndigheten överskridit gränserna för sina maktbefogenheter eller beslutat i strid mot någon författningsbestämmelse, bör beslutet säkerligen anses som en nullitet."[39]

På några få förvaltningsområden kan rättelse också komma till stånd genom *formlösa klagomål hos en högre myndighet.* Ett karakteristiskt drag hos den offentliga förvaltningens organisation i Sverige är myndigheternas självständighet i förhållande till varandra. Överordnade myndigheter har ingen generell befogenhet att ändra beslut som fattats av lägre myndigheter eller ge direktiv om hur de skall handla. På vissa förvaltningsområden har emellertid överordnade myndigheter sådana tillsynsbefogenheter att de kan överpröva och ändra beslut som fattats av de lägre myndigheterna. Denna befogenhet måste ha stöd i författningsbestämmelser eller fast rättspraxis. Som exempel på förvaltningsområden där rättelse kan ske på detta "formlösa" sätt brukar nämnas polis- och åklagarväsendet, kriminalvården, sjukvården och försvaret.[40] Riksåklagaren kan alltså ge direktiv till en över- eller chefsåklagare att lägga ner ett beslutat åtal. Detta beslut fattar riksåklagaren ex officio (på eget initiativ) men i bakgrunden kan naturligtvis finnas ett klagomål eller en anmälan från någon enskild.

### *6.1.4 De allmänna domstolarnas kontroll över förvaltningen*

De allmänna domstolarna har i Sverige mycket begränsade möjligheter att utöva kontroll över förvaltningen. Frågan om en förstärkt domstolskontroll diskuterades livligt under 1950-talet och början av 1960-talet både bland jurister och i riksdagen.[41] I riksdagen engagerade sig särskilt folkpartiet i frågan. År 1954 hemställde t.ex. partiet om en utredning i syfte att få "rättsenligheten av varje förvaltningsavgörande underkastad domstolsmässig prövning". Med domstolsmässig prövning torde ha avsetts prövning av de allmänna domstolarna och/eller förvaltningsdomstolarna. Denna debatt minskade i intensitet under 1960- och 70-talen,

förmodligen som en följd av att systemet med allmänna förvaltningsdomstolar byggdes ut. Som framgår av kapitel 7 har emellertid kravet på domstolskontroll åter aktualiserats under senare år.

De allmänna domstolarna kan i Sverige bara undantagsvis upphäva förvaltningsbeslut.[42] Några exempel finns dock. Militära befattningshavares beslut i disciplinmål kan t.ex. överklagas till tingsrätt och länsstyrelsebeslut om uttagande av gåvoskatt kan överklagas hos hovrätt. Som framgått av kapitlet om personalen kan vidare myndigheternas beslut om uppsägning, avskedande, disciplinpåföljd m.m. överklagas till arbetsdomstolen eller i vissa fall tingsrätt.

Något vanligare är att de allmänna domstolarna mer indirekt kommer in på en prövning av förvaltningsbeslutens laglighet. Prövningen resulterar då inte i att det eventuellt olagliga beslutet upphävs utan att domstolen i sina domskäl konstaterar dess olaglighet och därför vägrar att tillämpa eller sanktionera beslutet. Vissa kommunalt beslutade föreskrifter — lokala trafikföreskrifter, ordningsstadgor m.fl. — är t.ex. straffsanktionerade. Den som åtalas för att ha överträtt en sådan föreskrift kan göra gällande att föreskriften är olaglig eller tillkommit på ett olagligt sätt. Om domstolen finner invändningen riktig frikänns den åtalade. Föreskriften kan däremot inte upphävas av domstolen. Även individuella förvaltningsbeslut av typen förbud och älägganden kan undantagsvis vara straffsanktionerade och därmed indirekt komma att prövas av de allmänna domstolarna. Också i mål om vitesförelägganden och ersättning för s.k. tvångsutförande på den enskildes bekostnad kan domstolen komma in på en prövning av föreläggandets laglighet. Ytterligare en typ av mål i vilka allmänna domstolar kan pröva förvaltningsbesluts riktighet är när en tjänsteman åtalas eller avskedas eller blir föremål för disciplinpåföljd på grund av ett felaktigt beslut. Även om domstolen i sina domskäl konstaterar att beslutet var oriktigt så har den inga befogenheter att upphäva eller ändra beslutet.

### *6.1.5 Klagomål till europakommissionen*

Efter andra världskriget utarbetades inom Europarådet en konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen trädde i kraft i september 1953 sedan den ratificerats (godkänts) av tio stater, bl.a. Sverige. Konventionen är ett internationellt fördrag genom vilket de fördragsslutande staterna har åtagit sig att garantera envar som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen (art. 1).[43] Konventionen har numera godkänts av samtliga 21 stater som är medlemmar i Europarådet.

Den som anser att ett beslut eller en handling av ett offentligt organ kränkt någon av de fri- och rättigheter som garanteras av konventionen kan framföra klagomål till *den europeiska kommissionen för de mänskliga*

*rättigheterna.* För att kommissionen skall kunna pröva klagomål från enskilda personer krävs dock att den stat mot vilken klagomålet riktas har erkänt enskilda personers klagorätt. Några stater — Cypern, Grekland, Malta och Turkiet — har inte erkänt den enskilda klagorätten. Kommissionen har 21 ledamöter — i regel jurister — som utses av Europarådets ministerkommitté. I praktiken har varje medlemsstat en representant i kommissionen. Den sammanträder normalt fem gånger per år om vardera två veckor. Besluten fattas med enkel majoritet.

Under åren 1973-1983 inkom till kommissionen över 25 000 enskilda klagomål. Möjligheten att få ett klagomål sakprövat av kommissionen är emellertid liten. Om klagomålet saknar all utsikt till framgång eller uppenbara hinder för sakprövning föreligger blir det inte ens formellt registrerat. Klagomålet avvisas då på sekretariatsnivå. Åren 1973-1983 registrerades formellt cirka 4 700 enskilda klagomål. Bara 218 av dessa togs upp till prövning i sak av kommissionen. En rad förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett klagomål skall tas upp till sakprövning:

- Det är bara påstådda kränkningar av de i konventionen uppräknade fri- och rättigheterna som kommissionen kan undersöka.
- Det är i regel bara den som direkt utsatts för kränkningar som kan klaga. Klagomål i vilka klaganden uppträder som representant för "folket" eller "allmänheten" (actio popularis) måste alltså avvisas.
- Klagomålen måste gälla beslut eller handlingar som en stat kan hållas ansvarig för. Klagomål mot t.ex. en hyresvärd eller en arbetsgivare avvisas därför i regel.
- Kommissionen får behandla ett klagomål först "sedan alla inhemska rättsmedel uttömts" (art 26). De normala klagomöjligheterna inom vederbörande stat måste alltså först ha utnyttjats.
- Klagomålet skall ha skickats till kommissionen inom sex månader efter det att den högsta instansen i hemlandet fattat det slutliga beslutet.

Om kommissionen beslutar att ta upp ett klagomål till sakbehandling försöker den först få till stånd en förlikning mellan klaganden och staten. Misslyckas detta utarbetas en rapport i vilken kommissionen tar ställning till om en kränkning av konventionen ägt rum eller inte. Denna rapport är emellertid inte bindande för staten. För ett bindande beslut krävs att målet också behandlas av *den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna* (ofta kallad europadomstolen) eller av *Europarådets ministerkommitté.* Till europadomstolen kan mål hänskjutas genom beslut av kommissionen eller den stat mot vilken ett klagomål riktats. Fram till årsskiftet 1983/84 hade 72 mål hänskjutits till domstolen. Av dessa var 52 avgjorda och i 34 mål fann domstolen att en eller flera kränkningar av

konventionen förelåg. Mål som inte hänskjuts till domstolen behandlas av ministerkommittén, som är Europarådets högsta beslutande organ sammansatt av medlemsstaternas utrikesministrar eller deras ställföreträdare. I ministerkommittén krävs två tredjedels majoritet för ett beslut om att kränkning av konventionen föreligger. Vid utgången av år 1983 hade ministerkommittén i 13 mål förklarat att kränkning förelåg. Ministerkommittén har också till uppgift att övervaka att staterna följer domstolens utslag och ministerkommitténs egna beslut.

Behandlingen av ett klagomål till europakommissionen går alltså ut på att avgöra om svarandestaten kränkt klagandens fri- och rättigheter eller inte. Proceduren går däremot inte ut på att upphäva eller ändra det inhemska beslutet eller avgöra om klaganden har rätt till skadestånd. Om en kränkning konstateras av domstolen eller ministerkommittén kan beslutet emellertid leda till att staten betalar ekonomisk ersättning. Beslutet kan också leda till att staten måste ändra sin lagstiftning. Kommissionen och domstolen har t.ex. i ett par mål förklarat att de tidsfrister som förekommer i Sverige från det att någon grips eller anhålls som skäligen misstänkt för brott och till dess att domstolen har sin häktningsförhandling strider mot konventionens krav på att den som berövats sin frihet i avvaktan på rättegång "ofördröjligen" ("promptly") skall ställas inför "domare eller annan ämbetsman, som enligt lag beklätts med domsmakt" (art. 5.3).[44] I ett kommittébetänkande föreslås nu sådana ändringar av rättegångsbalkens regler om anhållande och häktning att de anpassas till europakonventionens bestämmelser.[45] Kommissionen godtar en tidsfrist på högst fyra dagar mellan det faktiska frihetsberövandet och domstolens prövning.

Det kan tilläggas att ett klagomål kan leda till positiva följder för klaganden långt innan målet nått ett slutligt beslut av domstolen eller ministerkommittén. Redan en anmälan till kommissionen kan ibland få till resultat att den inhemska myndigheten ändrar sitt beslut. Under kommissionens sakbehandling av klagomålet kan också förlikning ingås som leder till att klaganden åtminstone delvis uppnår vad han önskar.[46]

### *6.1.6 Justitieombudsmannen, JO*

Tillkomsten av JO-ämbetet är direkt förknippad med 1809 års regeringsform. Den tidens konstitutionella huvudtanke om maktdelning fick sitt uttryck i att riksdagen gavs en starkare ställning. Kungen hade redan ett sekel tidigare fått en justitiekansler med uppgift att bl.a. övervaka ämbetsmännen. Riksdagen gavs nu en justitieombudsman med motsvarande kompetens.[47] I regeringsformen preciserades JO:s uppgifter till att ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän. JO skulle vara en "väktare över lagarnas efterlevnad" och tillvarata folkets "allmän-

na och individuella rättigheter".[48] Ombudsmannen gavs bl.a. befogenhet att åtala dem som begått någon olaglighet i ämbetet eller underlåtit att fullgöra sina ämbetsplikter. Han fick vidare rätt att övervara domstolarnas och ämbetsverkens överläggningar och beslut och att få tillgång till myndigheternas protokoll och andra handlingar.

Trots att maktdelningslärans dualism har ersatts av parlamentarismens enhet mellan statens lagstiftande och verkställande grenar har JO-ämbetet bibehållits. Sverige har därför ännu idag en legal dubbelkontroll över myndigheterna, med JO som riksdagens organ och JK som regeringens.

Under de första hundra åren verkade JO främst genom egna initiativ. Inspektioner och granskningar av myndigheternas praxis föranledde anmärkningar och, i grövre fall, åtal mot den ansvarige. Enskilda medborgare hade från början haft möjlighet att vända sig till JO med klagomål mot myndigheter och tjänstemän. Men först från sekelskiftet blev dessa klagomål från allmänheten av någon betydelse för JO:s verksamhet.

Visserligen är JO fortfarande ett riksdagens kontrollorgan. Men till följd av författningsutvecklingen har JO:s ställning förändrats. JO skall inte kontrollera regeringsmaktens utövande; metoderna för utkrävande av parlamentariskt ansvar är andra. JO:s huvuduppgift är istället att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida.[49] Det kontrollkriterium som JO har att tillämpa är således i första hand rättssäkerheten. JO är nu inte den enda institution som har att övervaka att rättssäkerheten tillgodoses. JO:s verksamhet, skriver 1983 års JO-utredning, ersätter inte och bör inte ersätta de åtgärder och den tillsyn till rättssäkerhetens fromma som ankommer på andra samhällsorgan att genomföra.[50] JO är ett organ av extraordinär karaktär. I ett ärende som redan tagits upp av myndighet är det i allmänhet först när de ordinarie vägarna för den enskilde att komma till sin rätt inte längre kan utnyttjas som det ankommer på JO att ingripa.[51]

Ombudsmannainstitutionen var länge något unikt för Sverige. Så småningom inrättades liknande ämbeten i de nordiska grannländerna: i Finland 1919, Danmark 1953 och i Norge 1952 (för försvaret) och 1963 (för civilförvaltningen). Under 1960- och 1970-talet spreds ombudsmannaidén till en rad andra länder. I den internationella förvaltningslitteraturen har man talat om "the ombudsman movement" eller, något vanvördigt, om "ombudsmani". Enligt en uppskattning finns det ett 80-tal ombudsmannainstitutioner, fördelade på ungefär 30 länder representerande alla världsdelar. Med ombudsman förstås då ett ämbete vars verksamhet är reglerad i grundlag eller lag och vars innehavare ansvarar inför den lagstiftande församlingen. Ombudsmannen behandlar klagomål från allmänheten mot myndigheter och tjänstemän eller kan agera på eget initiativ. Han har rätt att göra undersökningar, rekommendera åtgärder och offentliggöra rapporter.[52] Det bör i sammanhanget påpekas att "ombudsman" numera också används för andra typer av institutioner. Myndighe-

ter såsom konsumentombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen har andra slags uppgifter än JO.

JO:s arbete regleras av regeringsformen, riksdagsordningen och en säskild lag med instruktion för JO. Enligt RF skall JO "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar" (RF 12 kap. 6 §). Paragrafen stadgar också att JO har närvarorätt vid domstolar och myndigheter och rätt att ta del av protokoll och andra handlingar. JO har rätt att väcka åtal mot försumlig tjänsteman. Rätten att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten ligger också hos JO (även JK har denna rätt).

Riksdagen väljer JO för en period om fyra år. Riksdagen fastställer de allmänna ramarna för JO:s arbete. För samråd mellan JO och riksdagen, främst vad gäller organisatoriska frågor, väljer konstitutionsutskottet en särskild JO-delegation. Däremot får riksdagen inte ge JO direktiv om hur han skall handla i enskilda fall. JO rapporterar årligen till riksdagen genom en ämbetsberättelse, vilken finns intagen i riksdagstrycket. Konstitutionsutskottet granskar ämbetsberättelsen, men utskottet och riksdagen brukar regelmässigt lägga den till handlingarna utan anmärkning. Man har på så sätt velat undvika en partipolitisering av JO:s verksamhet.

Främst med hänsyn till den ökade ärendebelastningen har JO-ämbetet vid flera tillfällen omorganiserats. Under åren 1915-1965 fanns en särskild ombudsman för försvarets område, militieombudsmannen (MO). År 1967 bestämdes att JO:s arbete skulle utföras av tre ombudsmän med lika ställning och befogenheter. En reform 1975 utökade antalet ombudsmän till fyra, varav en är administrativ chef och har till uppgift att ge allmänna riktlinjer för gransknings- och inspektionsarbetet. JO-ämbetet har efter denna omorganisering kommit att fungera som fyra relativt självständigt arbetande avdelningar. Vid JO-ämbetet tjänstgör ett drygt 30-tal handläggande tjänstemän. En av riksdagen tillsatt utredning föreslog 1985 att återinföra systemet med en enda justitieombudsman. Under denna skulle finnas ett antal rättschefer, till vilka JO skulle kunna delegera ärenden av mindre vikt. Med detta enmansämbete, menade utredningen, skulle problemet med gränsdragning mellan olika ombudsmän och risken för olika praxis på olika områden undanröjas. En enda JO ansågs ha bättre möjligheter att överblicka hela verksamheten och mer effektivt organisera ämbetets resurser.[53]

JO:s tillsynsområde omfattar i princip alla statliga och kommunala myndigheter. Alla tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter kan utsättas för JO:s granskning. Anställda vid statliga och kommunala bolag, offentliga stiftelser och andra inrättningar som ej är myndigheter är underkastade JO-kontroll enbart i den mån deras verksamhet innebär *myndighetsutövning*. En besiktningsman vid AB Svensk Bilprovning kan därför granskas av JO, däremot normalt inte övriga tjänstemän vid bolaget. JO-instruktionen (2 §) nämner dessutom explicit

ett antal kategorier som inte omfattas av JO:s tillsyn. JO har inte rätt att granska riksdagens ledamöter, riksdagens verk, regering eller statsråd, justitiekanslern eller ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Vidgningen av tillsynsområdet till den kommunala förvaltningen skedde år 1957. Sedan dess har JO tillsyn över kommunala styrelser och nämnder och kommunaltjänstemän, men inte över fullmäktige. Trots den kommunala expansionen är det forfarande mest statliga myndigheter som granskas av JO. Mot mitten av 1980-talet skedde emellertid en viss ökning av tillsynen på det primärkommunala området. Bl.a. genomfördes en del inspektioner av socialtjänstlagens tillämpning.

Det har ibland föreslagits att JO skulle påläggas en del permanenta granskningsuppgifter. Det har bl.a. gällt anmärkningar mot polismän för obefogat våld, ärenden som rör datoriseringens konsekvenser för myndigheternas rättstillämpning samt invandrarfrågor. Dessa propåer har emellertid hittills avvisats. Skälet har varit att JO ansetts böra behålla karaktären av extraordinärt organ och därför inte påläggas uppgifter av permanent natur.[54]

Ärenden hos JO kan anhängiggöras på två sätt, dels genom anmärkningar från allmänheten (s.k. klagomål), dels genom JO:s egna initiativ (granskningar, inspektioner och s.k. projektverksamhet).

Antalet klagomål från allmänheten har sedan 1970-talets början legat på drygt 3 000 per år. Långt ifrån alla av dessa föranleder något ställningstagande i sak av JO. En del anmärkningar kan direkt avvisas eftersom de inte rör någon tjänsteman eller myndighet inom JO:s tillsynsområde. JO har också som praxis att inte ta upp ärenden där klagandens normala möjligheter att överklaga inte uttömts. Det finns också en regel (instruktionen, 20 §) att inte ta upp ärenden som rör förhållanden som ligger längre än två år tillbaka i tiden; begränsningen hänger bl.a. samman med att preskriptionstiden för vårdslös myndighetsutövning satts till två år. JO kan också överlämna ärendet till annan myndighet för utredning och prövning (18 §). Av samtliga inkomna ärenden brukar JO ta upp cirka 60 procent till reell prövning.

Under JO:s första verksamhetstid utgjorde inspektioner en betydande del av arbetet. Granskningen var till en början främst inriktad på domstolar, polismyndigheter, fängelser och länsstyrelser. Under 1970-talet minskade antalet inspektioner, främst på grund av att de s.k. rutininspektionerna blev mer sällsynta. Under 1980-talet väcks ett hundratal ärenden per år till följd av egna inspektioner eller på grund av att JO uppmärksammat ärenden i t.ex. press, radio och television. Inspektioner som tillkommit på JO:s eget initiativ har mer och mer fått karaktären av s.k. projektverksamhet. På detta sätt har JO bl.a. gjort mer systematiska granskningar av skatte- och kronofogdemyndigheterna liksom av förvaltningsdomstolarnas arbete med skattemål.

Under perioden 1976-1984 ledde 14 procent av de avgjorda ärendena

till någon form av kritik. Den helt dominerande typen av kritik är en s.k. erinran. JO riktar någon form av anmärkning mot handläggningen av ett ärende, men det blir inte någon ytterligare påföljd för tjänstemannen. Befattningshavaren har inte någon skyldighet att rätta sig efter JO:s uttalande. En del inspektioner leder fram till s.k. vägledande uttalanden för handläggningen av ärenden inom bestämda förvaltningsområden, men inte heller dessa uttalanden har någon bindande rättskraft.

Skulle JO anse att någon tjänsteman gjort sig skyldig till brottslig handling får han som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavaren (gäller dock ej tryckfrihetsbrott, där JK alltid är åklagare). JO kan också anmäla en tjänsteman och begära att denne åläggs disciplinpåföljd. JO:s rätt att väcka åtal mot tjänstemän var länge ett av ombudsmannens viktigaste maktmedel. Till följd av de ändrade reglerna om ämbetsansvar har läget blivit ett helt annat. Efter 1975 har JO bara meddelat 2-3 åtalsbeslut om året. Antalet anmälningar till disciplinanmärkning ligger på 1-2 per år. JO:s möjlighet att åtala eller disciplinanmäla tjänstemän saknar numera nästan all betydelse som kontrollinstrument.

Det har i debatten lagts fram förslag som går ut på att ge JO vidgade befogenheter. JO Per-Erik Nilsson har pekat på tre tänkbara förändringar: JO skulle ges rätt att bevilja skadestånd; JO skulle under prövningen kunna inhibera ett beslut när ärendet saknar beydelse för tredje man; JO skulle ges besvärsrätt i vissa fall. JO-utredningen ställde sig emellertid avvisande till förslag med denna innebörd. Huvudargumentet var att JO:s ställning som extraordinärt organ borde vidmakthållas. Om JO skulle tillföras nya uppgifter och ärenden skulle JO förvandlas till en vanlig myndighet. Då skulle också nya problem resas om kontrollen över JO, om uppgiften att granska granskaren.[55]

Det finns idag en dubbelhet i JO:s uppgifter. Dels skall JO vara en möjlighet för individuella medborgare att i enskilda fall hävda sin rätt gentemot offentliga myndigheter. Dels skall JO vara en allmän kontrollant av det rättsliga systemets ändamålsenlighet och effektivitet. Även om ingen hävdat att JO uteslutande borde syssla med den ena typen av uppgifter, finns det i debatten skilda meningar om var tyngdpunkten bör ligga. Regeringsrådet Gustaf Petén, förgrundsgestalt i Medborgarrättsrörelsen och en gång ställföreträdande JO, hävdar att JO:s huvuduppgift borde bli "den effektiva folktribun som behövs i ett regleringssamhälle av Sveriges typ". Som det nu är, menar Petén, är JO inte ett organ för folket utan för riksdagen: "Riksdagen vill ha en fortlöpande granskning av hur myndigheterna förfar i sin rättstillämpning. Underförstått är att lagar skall brukas på det sätt riksdagen som lagstiftare tänkt sig."[56] JO-utredningen ansåg emellertid att projektverksamhet och mer ämnesinriktade inspektioner skulle ges större betydelse, utan att klagomålsprövningen för den skull eftersattes.[57] I ett remissyttrande gick kammarrätten i Göteborg ännu längre. Förvaltningsrättsreformen under 1970-talet har

lett till att medborgarna allt bättre förmår hävda sin rätt via "normala" kanaler. I JO-ämbetets extraordinära karaktär ligger att "klagomålsprövning inte bör utgöra tyngdpunkten i arbetet". Ett gott rättsskydd borde kunna ges inom de ordinarie rättsskyddsorganens ram.[58] Risken för konflikt med de ordinarie domstolarna ansågs av regeringsrätten vara relativt liten: "JO:s vägledande uttalanden avser i praktiken huvudsakligen sådana förhållanden som normalt inte prövas av prejudikatsdomstolarna."[59]

### *6.1.7 Justitiekanslern, JK*

Justitiekanslern är regeringens motsvarighet till riksdagens JO. JK-ämbetet inrättades år 1713. Bortsett från några år under frihetstiden, 1766-1772, då JK valdes av ständerna, har JK varit ett konungens/regeringens förtroendeämbete. Med stark förenkling kunde man säga att JK är regeringens jurist ("kronjurist"). År 1948 skedde den förändringen att de högsta allmänna åklagaruppgifterna, som dittills åvilat JK, bröts ut och lades på det nyinrättade riksåklagarämbetet (RÅ).[60] I lagen om justitiekanslerns tillsyn preciseras JK:s kompetens. Reglerna överenstämmer på det hela taget med dem som styr JO:s verksamhet. JK har tillsyn "över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden" (JK-lagen 1 §). JK:s tillsynsområde är i allt väsentligt detsamma som JO:s. Tillsynen omfattar statliga och kommunala myndigheter samt övriga organ med myndighetsutövande uppgifter. Utanför tillsynskretsen faller bl.a. riksdag, regering och beslutande kommunala församlingar. Ärendena väcks hos JK ungefär som hos JO. En del frågor uppmärksammas efter klagomål från allmänheten, andra genom egna inspektioner eller efter det att JK får kännedom om förhållanden som uppmärksammats av massmedia. En skillnad gentemot JO är att JK regelmässigt granskar de årliga ärendeförteckningar som statliga myndigheter enligt allmänna verksstadgan är ålagda att inlämna till JK.

JK kan liksom JO väcka åtal mot befattningshavare som begått brott i tjänsten eller göra anmälan om disciplinansvar. JK har i övrigt, lika lite som JO, några egna bindande rättsmedel att tillgripa.

JK:s kontrollverksamhet är av mindre omfattning än JO:s. Under 1980-talets första hälft behandlade JK årligen mellan 400 och 500 tillsynsärenden. Förutom JK själv består den handläggande personalen av sex personer. Knappt hälften av arbetsbördan brukar falla på tillsynsuppgifter.[61]

JK har som regeringens juridiska ombud vissa arbetsuppgifter som saknar motsvarighet hos JO och som inte heller är att hänföra till förvaltningskontroll. JK ger regeringen råd i juridiska angelägenheter och bevakar statens rätt i civilprocesser. JK har också uppgiften att vara åklagare i tryckfrihetsbrott. JK har dessutom befattning med advokatväsendet

samt rätt att föra talan i syfte att tillvarata allmänna intressen i frågor som rör dataintegritet, kreditupplysning, inkasso och TV-övervakning.

### *6.1.8 Revision*

Kontrollen av statens finansiella medel tar sig uttryck i olika former av revision. Under lång tid hade revisionen en övervägande kameral karaktär. Det gällde att genom sifferkontroll och granskning av räkenskapsmaterial upptäcka och förhindra att statens medel användes på ett annat sätt än vad som avsetts i författningar och beslut. Det s.k. redogöraransvaret bidrog också till att de tjänstemän som svarade för medelsförvaltningen hade ett intresse av att den ekonomiska redovisningen var formellt korrekt.

En reform år 1920 hade som syfte att göra det statliga räkenskaps- och revisionsväsendet mer enhetligt och effektivt. En åtgärd var att inrätta ett nytt ämbetsverk, *riksräkenskapsverket*, som övertog uppgifter som tidigare legat på flera olika myndigheter (bl.a. statskontoret, kammarrätten och statsbokföringskommittén). Anhängarna till omorganiseringen framförde som sitt främsta argument att det nya ämbetsverket skulle leda till ökad effektivitet inom statsförvaltningen. Nyordningen stöddes i riksdagen främst av liberala förespråkare och av arbetarrörelsen. Bönderna var emot, eftersom de befarade att förslaget skulle leda till ökade statsutgifter.[62]

Enligt instruktionen ålåg det riksräkenskapsverket att utöva kontroll av statens inkomster och utgifter samt över förvaltningen av statsförmögenheten. Tyngdpunkten i arbetet låg forfarande på den formella, kamerala revisionen. Granskningen koncentrerade sig på sifferkontroll av myndigheternas verifikationer, uträkningar och huvudböcker. Det var uppenbart att denna typ av revision inte kunde ge svar på mer allmänna frågor om ändamålsenligheten med olika utgifter, om syftet med olika politiska beslut faktiskt uppfylldes eller inte. Liksom i flera andra avseenden var det krisförvaltningen under andra världskriget som innebar en förvaltningspolitisk innovation. För att kontrollera de tillfälligt inrättade krisorganen tillsattes en särskild krisrevision. Till ledamöter utsågs bl.a. personer från det privata näringslivet. Enligt instruktionen skulle krisrevisionen inte enbart syssla med kameral siffergranskning. Uppgiften var att tillse att verksamheten var ordnad på "ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt", varvid borde beaktas att "affärsmässiga grunder" tillämpades.[63]

Statens krisrevision fick 1944 en motsvarighet i ett ekonomiskt kontrollorgan för hela statsförvaltningen (som då också övertog krisrevisionens uppgifter). Den nya myndighetens namn blev *statens sakrevision*. Med denna term ville man markera att det inte skulle vara fråga om en snävt

kameral granskning. Sakrevisorerna skulle bl.a. övervaka att statens inkomster inflöt utan att orimliga kostnader förorsakades statsverket, att staten erhöll skäligt vederlag för erhållna prestationer, att ekonomisk verksamhet bedrevs på affärsmässiga grunder och att myndigheterna hade en lämplig organisation för sina uppgifter.

En särskild rationaliseringsutredning under slutet av 1950-talet kom fram till slutsatsen att den kamerala revisionen hade för stor plats i förhållande till sakrevisionen. Riksräkenskapsverket reviderade med en noggrannhet som inte motsvarade felaktigheternas betydelse och som vanligen endast gällde obetydliga belopp. Den kamerala revisionen kunde inte ses isolerad från den större frågan om statsförvaltningens effektivitet. Utredningen föreslog att riksräkenskapsverket och statens sakrevision skulle slås samman och att den kameralt betonade granskningen skulle begränsas.[64]

Den nya myndigheten, *riksrevisionsverket* (RRV), började sin verksamhet 1961. Men som så ofta gick det lättare att omorganisera än att förändra själva verksamhetens innehåll. Den kamerala revisionen forsatte att dominera; det var enklare att fortsätta i gamla hjulspår och granska räkenskaper och redovisning än att angripa den större och svårare frågan om den statliga verksamhetens effektivitet.

År 1967 beslöts att lägga om den kamerala revisionen, eller *redovisningsrevisionen* som den moderna termen lyder. I sak innebar beslutet att tyngdpunkten i granskningen skulle förskjutas från detaljerad granskning av enskilda transaktioner mot granskning av redovisningssystemens uppbyggnad och användning inom myndigheterna.[65] En viktig orsak var att datateknikens ökade användning i redovisningen minskade behovet av rutinkontroller av uträkningar etc. Organisatoriskt innebar 1967 års beslut att redovisningsrevisionen flyttades ut från riksrevisionsverket och omvandlades till myndighetsintern revision vid s.k. revisionskontor.

Huvuduppgiften för riksrevisionsverket kom därmed att bli *förvaltningsrevision* (en utvidgning av det äldre begreppet sakrevision). Målsättningen för förvaltningsrevisionen är en fortlöpande tillsyn över all statlig och statsunderstödd verksamhet av ekonomisk betydelse. Kontrollen skall inriktas på "att bedöma lönsamheten av verksamheten och på en prövning av att verksamheten drivs i så effektiva former som möjligt".[66]

Den filosofi som vägledde omläggningen av den statliga revisionen under slutet av 1960-talet är intimt förknippad med programbudgetidéernas genombrott.[67] Den gamle ämbetsmannens tid var ute och med honom skulle den stärkkragade revisorn försvinna. In trädde datakonsulten och managementexperten. Den nya effektiva statsförvaltningens tid var inne.

I ett programdokument från riksrevisionsverket 1970 är de optimistiska tongångarna tydliga:

"I dagens klimat blåser emellertid nya vindar, inte bara i vårt land. Bakom dessa strömningar ligger främst utvecklingen av teorier och praktiska metoder för planering, styrning och kontroll av administrativa system. På det tekniska planet har vi fått ADB. På det idémässiga området har man nu inom den offentliga sektorn fått instrument som kan sammanfattas under beteckningen programbudgetering. Det innebär, att det nu finns direkta metoder och anvisningar som kan ge myndigheterna en ändamålsinriktad planering, en budgetering av verksamheten i program och per ansvarsområde, en kostnadsredovisning som ger oss möjligheter att ställa kostnader mot prestationer och resultat. På ett helt annat sätt än tidigare har vi möjlighet att få data som underlag för svar på frågan: vad har åstadkommits och till vilken kostnad? De nya ekonomiadministrativa metoderna har således skapat förutsättningar för att bedriva en effektivitetsrevision."[68]

Förvaltningsrevisionen går ut på uppföljning, utvärdering och resultatanalys. Revisionen inriktas på s.k. analysprojekt:

"En utgångspunkt för analyserna är ofta att betrakta myndighetens verksamhet som bestående av produktionsprocesser i vilka resurser omsätts till prestationer. Prestationerna skall ge sådana effekter i samhället som svarar mot myndighetens mål."[69]

Omläggningen av den statliga revisionens inriktning under 1960-talets senare hälft innebär ett principiellt intressant byte av synsätt. Den traditionella kamerala revisionen var ett uttryck för en klassisk ämbetsmannaroll där den korrekta regeltillämpningen stod i förgrunden. Det var, för att hårdra, viktigare att räkenskapshandlingarna var i sin ordning än att politikernas intentioner fick genomslag ute i verkligheten. Med programbudgeteringens mål-medeltänkande införs ett sätt att tänka som inte gör någon åtskillnad mellan privat och offentlig verksamhet. Det viktigaste är att åtgärderna är verkningsfulla och att resultaten uppnås till lägsta möjliga kostnader.

Men det är, för att travestera programbudgetidéerna, inte bara de stolt och optimistiskt proklamerade målen som är det intressanta, utan i första hand de faktiska effekterna. Vad hände med idéerna om att förvandla den gamla svårstyrda ämbetsförvaltningen till en strömlinjeformad managementprocess? Resultatet blev i mycket ett bakslag. Det är måhända ännu mer intressant att studera besvikelsens 1970- och 1980-tal än förhoppningarnas 1960-tal.

Varför infriades då inte förväntningarna? Den viktigaste förklaringen ligger i en avgörande olikhet mellan privat och offentlig verksamhet. I det affärsdrivande företaget finns hela tiden ett överordnat kriterium: rörelsens ekonomiska resultat är en enkel, kvantifierbar mätare på graden av framgång. Att det inte gick att formulera ett lika entydigt kriterium för offentlig verksamhet var även programbudgetidéernas mest entusiastiska

förespråkare klara över. Men man var ändå övertygad om att de politiska intentionerna inom avgränsade områden skulle gå att precisera i s.k. programmål. Det är på denna punkt erfarenheten är en annan. Riksrevisionsverkets dåvarande generaldirektör konstaterade 1978:

> "När vi började förvaltningsrevisionen lade vi stor vikt vid *målfrågor.* Revisorerna skulle utnyttja de politiskt angivna målen som utgångspunkt för att bedöma måluppfyllelsen i myndigheternas verksamhet. Erfarenheten har lärt oss att förutsättningar därför ofta inte föreligger. För en verksamhet gäller ofta flera mål, och målen är många gånger oklara och suddiga. Denna situation kommer att bestå. Politiker vill inte binda sig för längre tid genom att ange klara och entydiga mål för sin politik. Vi har därför hittills i regel fått avstå från att bedöma måluppfyllelsen."[70]

Dessa erfarenheter har fått som resultat att inriktningen på riksrevisionsverkets förvaltningsrevision förändrats. Under 1970-talet stod den enskilda myndigheten i centrum för granskningen. Revisionen fick formen av projekt, initierade av riksrevisionsverket. Enligt en av riksrevisionsverket år 1975 utgiven skrift skulle förvaltningsrevisionen bestå av tre huvudområden. För det första hur väl varje myndighet lyckas omsätta statsmakternas intentioner i egna verksamhetsmål och anpassa sig till förändrade förutsättningar i sin omvärld. För det andra rationalitet och produktivitet i myndigheternas verksamhet. För det tredje en bedömning av de interna styrinstrumenten mot bakgrund av mål- och verksamhetsanalysen.[71]

Denna myndighetsinriktade revisionsmodell fungerade bäst i de fall en enstaka myndighet har ett ensamt, klart definierat ansvar för en viss typ av verksamhet, något som sällan är fallet. Den valda inriktningen på granskningen innebar också att själva de faktiska effekterna av verksamheten ägnades begränsad uppmärksamhet. Mot slutet av 1970-talet började därför förvaltningsrevisionen läggas upp på ett något annorlunda sätt. Utgångspunkten var nu att myndigheterna inte kunde ses isolerade utan ingå i ett större sammanhang: "Varje myndighet är starkt beroende av såväl vad andra myndigheter gör som vad som sker i omvärlden för övrigt för att uppnå de samhälleffekter myndighetens verksamhet är avsedd att bidra till. Man måste se myndigheter i ett systemorienterat perspektiv."[72] Den nya typen av förvaltningsrevision gavs namnet *systemorienterad revision.*

I den systemorienterade revisionen får begreppet 'mål' (tanken på klart definierade kriterier) träda tillbaka till förmån för det mer allmänna begreppet 'åtagande'. Härmed avses "de önskvärda tillstånd ute i samhället som en myndighet, ett stödsystem eller ett lagkomplex är till för att förverkliga". Som exempel på åtaganden nämns att ge ungdomar en bra start i livet, att stimulera livskraftiga företag i Norrland, att minska risken för otjänliga livsmedel och att bredda intresset för teater- och danskul-

tur.[73] Att formulera ett 'åtagande' kräver oftast tolkningar och avgränsningar. Det andra centrala begreppet i den systemorienterade revisionen är 'utfall', "tendenser 'ute på fältet'".[74] Det allmänna begreppet 'utfall' ersätter det gängse uttrycket 'resultat och effekter'. Skälet till skiftet är "svårigheten att konstatera klara orsakssamband mellan åtgärd och effekt när det handlar om samhällsåtaganden".[75] I vilken mån dessa terminologiska innovationer även kommer att leda till säkrare bedömningar av den offentliga politikens verkningar är oklart. Ett tredje särdrag i den systemorienterade revisionen är att inte enbart beakta den enskilda myndigheten utan också 'strukturutformningen'. Myndighetens handlingsutrymme kan vara begränsat av "överordnade beslut på statsmaktsnivån". "I relation till de krafter som verkar inom samhällsområdet kan de instrument som myndigheten förfogar över vara ganska klena."[76]

Ett exempel på systemorienterad revision är riksrevisionsverkets sjukpenningprojekt.[77] I undersökningen konstaterades att en fjärdedel av de statliga tjänstepensionärer som tagit ut pension vid 63 års ålder samtidigt hade anmält sig som arbetssökande vid arbetsförmedlingen, vilket innebar att rätten till sjukpenning bestod fram till 65 års ålder. I fall av sjukdom kunde detta resultera i att pensionären kunde få en ersättning som motsvarade 165 procent av slutlönen från den yrkesaktiva tiden. Effekten hade uppkommit eftersom de aktuella reglerna för pension, sjukpenning och arbetslöshet inte var samordnade. Efter denna upptäckt ändrades reglerna.

En annan systemorienterad förvaltningsrevision avsåg kulturpolitikens åtagande att se till att teater- och dansverksamheten får ökad geografisk spridning och i högre grad når s.k. "eftersatta grupper". Riksrevisionsverket fann att samtidigt som anslagen höjts hade publiken minskat.[78] Utvecklingen kunde delvis förklaras av andra faktorer såsom konkurrens från television och video samt stigande löner och striktare arbetstidsreglering för teaterpersonal etc. Men riksrevisionsverket menade att de ansvariga myndigheterna och institutionerna (bl.a. statens kulturråd, riksteatern, Operan och Dramaten) inte utnyttjat sitt handlingsutrymme och medvetet prioriterat statliga stödpengar.

Omläggningen av förvaltningsrevisionen kan förklaras på tre sätt. För det första var förändringen ett uttryck för revisionsverksamhetens egen logik. Programbudgettänkandets optimistiska antaganden hade visat sig vara orealistiska. Myndigheternas mål var sällan så klara och entydiga som modellen förutsatte; den systemorienterade analysen var ett erkännande av att den politiska verkligheten var mer komplex och mångtydig. Den andra orsaken är den offentliga sektorns ökade omfattning och komplexitet. Myndigheters verksamhet och offentliga beslut får ofta oförutsedda konsekvenser. Kravet på samordning och samverkan mellan myndigheter blir därmed akut. Den tredje förklaringen har att göra med den samhällsekonomiska situationen. När budgetpolitiken kom att inrik-

tas på besparingar och nedskärningar i den offentliga sektorn blev revisionen ett inte oviktigt instrument. Som ett viktigt led i saneringen av statsfinanserna anges i de officiella dokumenten dels ökad effektivitet i den offentliga verksamheten, dels förändrade organisations- och finansieringsformer. Riksrevisionsverkets uppgift är, enligt egen bedömning, att "förse statsmakterna med underlag för omprövning och omprioritering av den statliga och statligt finansierade verksamheten".[79]

Huvudmyndighet för den statliga revisionen är riksrevisionsverket, men även andra myndigheter än riksrevisionsverket sysslar med revision och riksrevisionsverket har en del andra uppgifter än revision. Riksrevisionsverket har cirka 250 anställda. Verksamheten är, som sig bör, indelad i program. Det större av de två programmen, revisionsprogrammet, omfattar huvudsakligen förvaltningsrevision. Redovisningsrevisionen bedrivs, som ovan nämnts, sedan 1967 främst vid revisionskontor knutna till olika myndigheter. Riksrevisionsverkets uppgift är framför allt att utöva tillsyn över dessa revisionskontor samt att granska affärsverkens bokslut. Konstruktionen med lokala revisionskontor har visat sig medföra vissa problem. Tjänstestrukturen inom revisionskontoren innebär begränsade befordringsmöjligheter, svårigheter att rekrytera personal och stark konkurrens från det privata näringslivet om datakunniga revisorer. Revisionskontoren står dessutom i beroendeställning till värdmyndigheten eftersom denna utövar arbetsgivarfunktioner gentemot revisionspersonalen. Verksledningskommittén har därför föreslagit att riksrevisionsverket återfår ansvaret för redovisningsrevisionen och att de nuvarande revisionskontoren går upp i riksrevisionsverkets organisation. Regeringen följde förslaget; de statliga revisionskontoren inordnas i riksrevisionsverket 1986.[80]

Riksrevisionsverkets andra program, redovisning, har målet att effektivisera statsförvaltningens ekonomiadministration. Riksrevisionsverket utvecklar metoder för statlig redovisning och har ansvaret för redovisningssystemet system S. Det åligger också riksrevisionsverket att producera rapporter om statbudgetens utfall, prognoser om statsbudgetens inkomster och utgifter samt finansstatistik för staten.

I den mest omfattande delen av riksrevisionsverkets verksamhet, förvaltningsrevisionen, har verket hittills arbetat mycket självständigt. Många beslut om vilka revisionsprojekt som skall initieras har fattats av verksledningen. Riksrevisionsverkets generaldirektör fram till 1986, Rune Berggren, har givit ett principiellt försvar för denna självständighet:

> "Förvaltningsrevisionens resultat berör många och revisionens funktion i förvaltningen har stor betydelse för en effektivare användning av skattebetalarnas pengar. Det är inte bara regeringen och riksdagen som tillhör revisionens intressenter. Kretsen av intressenter är större än så. Medborgarna som väljare, skattebetalare och mottagare av offentliga tjänster liksom

intresseorganisationerna i samhället är kanske de i en demokrati som har allra störst intresse av en slagkraftig revision. Det har därför varit en ledstjärna för RRV:s arbete under årens lopp att bedriva och utveckla en oberoende och opartisk förvaltningsrevision."[81]

Uttalandet får ses som en direkt polemik mot det förslag som verksledningskommittén framlagt några månader tidigare. I sin allmänna inriktning på att stärka regeringens styrning av ämbetsverken föreslog utredningen nämligen att riksrevisionsverkets självständighet skulle begränsas: "Det är således kommitténs uppfattning att RRV:s förvaltningsrevision i ökad utsträckning bör styras av regeringen. Regeringen bör fortsättningsvis i ökad utsträckning föreskriva t.ex. vilka samhällsområden eller vilka frågor som bör bli föremål för förvaltningsrevisionell prövning av RRV."[82]

När förordnandet för generaldirektör Berggren utlöpte valde regeringen att inte förnya det.

*Statskontoret* bildades 1680 som ett organ med ansvar för statsverkets finanser och hushållning. När riksrevisionsverket inrättades 1961 fick statkontoret i uppgift att i första hand vara regeringens centrala rationaliseringsorgan. Statskontoret, som har cirka 300 anställda, skall följa utvecklingen vad gäller statsförvaltningens effektivitet och vidta åtgärder för att förbättra den. Här ingår att ge vägledning och stöd till myndigheterna i frågor om arbetsmetoder och administrativa och tekniska hjälpmedel. I jämförelse med riksrevisionsverket initieras en större del av arbetet av regeringen. Statskontoret utför rationaliseringsutredningar och medverkar i organisationsförändringar inom den statliga förvaltningen. Så t.ex. utförde statskontoret de undersökningar som låg till grund för förslaget till ny organisation av den statliga länsförvaltningen (det s.k. Norrbottenprojektet).

Statskontorets arbete har efterhand alltmer inriktats på att utveckla och införa ADB-system i statsförvaltningen. Statskontoret utarbetar årligen översikter över myndigheternas användning av datorer och datorsystem, ger råd och anvisningar om ADB-användning i statsförvaltningen och sluter avropsavtal med leverantörer av datautrustning. Själva datadriften ombesörjs däremot av myndigheterna själva.[83]

Både statskontoret och riksrevisionsverket försöker på olika sätt mäta den offentliga verksamhetens resultat. Statskontoret har gjort ett försök att beräkna produktivitetsutvecklingen i den statliga administrationens tjänsteproduktion. Beräkningen baseras på ett urval myndighetsområden, svarande för cirka 30 procent av hela statsförvaltningen. Produktivitetsutvecklingen är skillnaden mellan prestations- och kostnadsutvecklingen. För hela perioden 1960-1980 har produktivitetsutvecklingen varit negativ, −2,0 procentenheter per år.[84]

**Tabell 6.2 Produktivitetsutveckling i statsförvaltningen**

| | 1960-65 | 1965-70 | 1970-75 | 1975-80 |
|---|---|---|---|---|
| Prestationsutveckling | 2,4 | 3,4 | 1,1 | 4,4 |
| Resursutveckling | 4,5 | 7,0 | 6,5 | 1,8 |
| Produktivitetsutveckling | –2,0 | –3,3 | –5,2 | +2,5 |

Produktivitetsutvecklingen var negativ fram till mitten av 1970-talet. Under den senast undersökta femårsperioden, 1975-80, var produktivitetsutvecklingen positiv. Det sammanhänger med att myndigheterna fått knappare resurser, men trots det ökat prestationerna.[85] Undersökningen har emellertid utsatts för kritik. Måttet på utförda prestationer fångar inte de kvalitetsförbättringar som ägt rum inom t.ex. det socialpolitiska området, hävdar den socialdemokratiske statssekreteraren i socialdepartementet. Det går inte att betrakta produktivitet på samma sätt i privat och offentlig verksamhet: ”Den grundläggande skillnaden är alltså att den privata sektorn ska maximera vinsten för ägaren medan den offentliga sektorn ska maximera välfärden för alla.” Den offentliga sektorn kan inte bara göra sig av med verksamheter som är olönsamma.[86]

*Riksdagens revisorer* är ett slags riksdagens motsvarighet till regeringens båda kontrollorgan riksrevisionsverket och statskontoret. Enligt regeringsformen har riksdagens revisorer till uppgift ”att granska den statliga verksamheten” (RF 12 kap. 7 §). Riksdagsrevisorerna, eller statsrevisorerna som de tidigare ofta kallades, har sitt ursprung i den riksdagsrevision som inrättades 1779-1782. Till en början gällde granskningen enbart riksbanken och riksgäldsfullmäktige. Med författningsreformen 1809-1810 fick riksdagsrevisorerna rätt att också granska den Kungl. Maj:t underställda förvaltningen. Riksdagens revisorer skulle vara en garanti för ständernas rätt att bestämma över statens utgifter. Under 1800-talets första hälft förekom upprepade konflikter med kungamakten, som ansåg att den styrande makten träddes för när.[87] Riksdagens revisorer är idag tolv till antalet och väljs bland riksdagens ledamöter för en valperiod i taget. Revisorerna biträds av tjugotalet handläggare. Sedan 1940-talet har regeringen mycket större revisionsresurser till sitt förfogande än riksdagen.

I regeringsformens förarbeten utsägs att riksdagens revisorer skall ägna sig åt frågor av generell och principiell innebörd.[88] Riksdagsrevisorerna kan anlägga ett bredare perspektiv än avgränsade sektorsgranskningar. I lagen med instruktion för riksdagens revisorer heter det: ”Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden” (2 §). ”Syftet skall vara att främja en sådan utveckling att staten av sina inkomster på skilda områden får det utbyte som med hänsyn till både kostnader och allmänna samhällsintressen kan synas

rimligt" (3 §). Riksdagens revisorer har stor frihet att själva välja sina granskningsobjekt. Men i jämförelse med JO råder en närmare förbindelse mellan riksdagen och dess granskningsorgan. För det första väljs revisorerna bland riksdagens egna ledamöter. För det andra bestämdes 1979 att revisorerna skulle ställa sina framställningar till riksdagen; tidigare hade revisorerna ofta vänt sig direkt till regeringen. För det tredje gjordes samma år ett försök att förbättra kontakterna mellan utskotten och riksdagsrevisorerna: utskotten ges numera tillfälle att komma in med synpunkter på vilka frågor och områden som bör tas upp till granskning.

Det har i riksdagen krävts att revisorernas ställning borde stärkas. De fyra riksdagsledamöter som utgjorde riksdagsrevisorernas arbetsutskott (två socialdemokrater, en moderat och en centerpartist) konstaterade i en gemensam motion 1985 att riksdagens revisorer har otillräckliga resurser. Man frågade "om inte ansvaret för den statliga kontrollen av förvaltningen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen".[89] Riksdagens revisorer har krävt en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt.[90]

### *6.1.9 Tillsyn*

Med den allmänna tendensen att ansvaret för verkställigheten av beslut förskjuts nedåt i förvaltningen, inte minst till kommuner och andra lokala och regionala organ, förändras också de centrala ämbetsverkens uppgifter. Idag utgörs en väsentlig del av den centrala statsförvaltningens verksamhet av en typ av kontroll. Förhållandet mellan stat och kommun har diskuterats flera gånger tidigare i denna bok, främst i samband med frågorna kring decentralisering och ramlagstiftning.

Det principiella problemet om förhållandet mellan den centrala statsförvaltningen och den kommunala självstyrelsen belyses bl.a. av regeringens förnyelseprogram 1985. Enligt civilministerns mening finns det två olika styrsystem. Det ena anger i detalj utgångspunkter och genomförandemetodik för kommunerna. Det andra redovisar endast verksamhetens mål och "kompletterar detta med en kvalificerad uppföljningsmetodik och ett stöd till kommunerna för att underlätta att lagstiftningens intentioner fullföljs".[91] Förnyelseprogrammet innebar en bekräftelse av den rådande förvaltningspolitiska strömningen: det är den senare modellen, inriktningen på målstyrning, som skall främjas. De statliga myndigheterna ges till uppgift att följa hur kommuner och landsting uppfyller de allmänna politiska målsättningarna. Ämbetsverkens roll blir därmed inte minst att kontrollera, att utöva tillsyn. Denna uppgift skall framför allt skötas genom en "systematiserad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet":

> "Denna bör ledas av de centrala ämbetsverken och ha som viktigaste syfte att för regering och riksdag skapa en bild av hur de verksamhetsmål som

anges i lagstiftningen uppfylls, vilka problem som orsakar brister i måluppfyllelsen, effektiviteten i verksamheten och vilka tecken som tyder på att en revision av lagstiftningens verksamhetsmål kan vara befogad."[92]

## 6.2 Intern, formell kontroll

### *6.2.1 Omprövning av beslut ("självrättelse")*

Vilka möjligheter/skyldigheter har beslutsmyndigheten att själv ompröva och korrigera ett felaktigt (olagligt eller olämpligt) beslut? Myndigheten kan ju själv, t.ex. efter ett påpekande av parten, inse att beslutet blivit felaktigt därför att beslutsunderlaget varit bristfälligt eller bedömts på ett felaktigt sätt eller därför att en rättsregel tillämpats oriktigt. Nya omständigheter kan ju också ha tillkommit efter det att beslutet fattades som bör föranleda att det omprövas.

Fram till dess att beslutet expedieras eller på annat sätt offentliggörs (avkunnas, kungörs etc.) har myndigheten full frihet att ändra sitt beslut. För beslut som inte expedieras eller tillkännages på annat sätt gäller motsvarande fram till dess att protokollet justerats eller beslutet fått sin slutliga form. Mer komplicerad är frågan vilken möjlighet myndigheten har att ändra sitt beslut efter det att beslutet expedierats (eller motsvarande). Ett beslut som inte får ändras sägs ha vunnit *negativ rättskraft.* Författningsreglerna på området är magra. I 1971 års FL finns bara en regel i ämnet. Regeln handlar om *rena förbiseendefel* av typen skriv- och räknefel. Ett beslut som innehåller "uppenbar oriktighet" på grund av ett sådant förbiseendefel får korrigeras av beslutsmyndigheten. Innan ändringen görs skall parten normalt ges tillfälle att yttra sig. Denna regel har utan större ändringar överförts till den nya förvaltningslagen (26 §). På ett par förvaltningsområden — socialförsäkrings- och skatteområdena — finns också författningsregler som föreskriver omprövning vid *bedömningsfel.* Sedan 1979 gäller att allmän försäkringskassa skall ändra beslut i ärenden enligt lagen om allmän försäkring om beslutet blivit felaktigt på grund av att det fattats på "uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag" eller på grund av "uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak". När det gäller förmåner som "förfallit till betalning" får beslut dock inte ändras till den försäkrades nackdel (LAF 20 kap. 10 §). Taxeringsnämnderna skall under pågående taxeringsperiod alltid ompröva beslut när den skattskyldige begär det eller när det annars finns skäl för omprövning (TaxL 69 §).[93] Också beträffande återkallelse av tillståndsbeslut finns åtskilliga specialbestämmelser i författningarna.

I övrigt har myndigheternas självrättelsemöjligheter reglerats i rätts-

praxis. De allmänna principer som därvid utvecklats kan sammanfattas på följande sätt:[94]

- *Gynnande beslut* (bidrag, tillstånd etc.) kan i regel inte återkallas eller ändras till den enskildes nackdel. Tryggheten anses kräva att han kan lita på att myndighetens beslut står fast. Men denna huvudprincip har flera viktiga begränsningar. Ett tillståndsbeslut kan ibland återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller med stöd av en författningsbestämmelse. Återkallelse anses också möjlig av olika säkerhetsskäl (hälsofara, brandfara, trafikfara etc.). För det tredje kan återkallelse ske om den enskilde fått tillstånd det gynnande beslutet genom att lämna vilseledande uppgifter.
- *Betungande beslut* (förbud, förelägganden etc.) anses däremot i princip kunna ändras i både skärpande och mildrande riktning. På vissa områden finns dock föreskrifter som begränsar eller utesluter ändringsmöjligheten.
- *Avslagsbeslut* är inte heller bindande för myndigheten. Den enskilde kan alltså inkomma med en ny ansökan och få den prövad utan att myndigheten är bunden av sitt tidigare beslut. Om myndigheten ändrat uppfattning i frågan kan alltså den nya framställningen bifallas trots att parten inte anfört några nya omständigheter.
- Beslut som bara innebär ett *internt ställningstagande* från det allmännas sida är inte heller bindande för framtiden. Vad som avses med detta är t.ex. inköps- och försäljningsbeslut, beslut att bygga en väg eller teckna aktier i ett bolag. Enskilda kan visserligen drabbas av att myndigheten ändrar sitt beslut, men detta anses inte hindra att ändringen görs. Ändringen kan dock ibland leda till att staten blir skadeståndsskyldig.
- *Beslut i flerpartsmål* är i princip orubbliga. Som exempel kan nämnas beslut i tvister mellan kommuner om ersättning för tillfällig hjälp med räddningstjänst.[95]

I propositionen om den nya förvaltningslagen förklarade justitieministern att han fann dessa principer "ändamålsenliga i allt väsentligt". Regeringen tog avstånd från förvaltningsrättsutredningens förslag om en avsevärd utvidgning av myndigheternas befogenhet att rätta beslut till den enskildes nackdel. "Liksom många remissinstanser anser jag att förslaget i denna del skulle medföra nackdelar från rättssäkerhetssynpunkt." Justitieministern ansåg det inte heller önskvärt att i förvaltningslagen försöka kodifiera den praxis som utvecklats. En fullständig lagreglering skulle på grund av de mångskiftande förhållandena i förvaltningen bli "ganska invecklad och vag. Den skulle då inte vara till så stor nytta."[96] I den nya

förvaltningslagen har frågan om myndigheternas omprövningsrätt bara fått en partiell reglering:

> 27 § Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).
> Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i något annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Myndigheterna är alltså *skyldiga* att ompröva och rätta beslut som blivit "uppenbart" oriktiga förutsatt att ändringen kan göras enkelt och snabbt och utan nackdel för någon enskild part. Omprövningen kan initieras av myndigheten själv eller av parten genom ett formlöst muntligt eller skriftligt påpekande eller genom ett formligt överklagande. Att omprövning kan (skall) ske även om beslutet överklagas till en högre instans innebär en principiellt viktig nyhet i 1986 års förvaltningslag. Huvudregeln har tidigare varit den att beslut som överklagats genom förvaltningsbesvär inte fått omprövas av beslutsmyndigheten.[97] "Det måste i princip anses olämpligt, om samma fråga skulle kunna handläggas parallellt i under- och överinstans med risk för olika utgång" skriver t.ex. Hans Ragnemalm i sin lärobok Förvaltningsprocessrättens grunder.[98] Det kan dock tilläggas att principen under senare år varken i praxis eller speciallagstiftningen tillämpats undantagslöst.[99] För att undvika att en fråga samtidigt prövas av både besvärs- och beslutsinstansen har i den nya FL bestämmelser införts om dels att besvärsskrivelser skall inges till beslutsmyndigheten (23 §), dels att dess skyldighet att ändra uppenbart oriktiga beslut inte gäller om besvärshandlingarna överlämnats till besvärsinstansen (27 §), dels att överklagandet förfaller om beslutsmyndigheten själv ändrar beslutet "så som klaganden begär" (28 §).

Myndigheternas möjligheter att ompröva och ändra sina beslut kommer alltså även i fortsättningen att till stor del vara reglerad av rättspraxis och bestämmelser i specialförfattningar. I propositionen understryks att den skyldighet som den nya förvaltningslagen ålägger myndigheterna att ompröva sina beslut

> "... inte får uppfattas så att myndigheterna skulle vara förhindrade att ompröva sina beslut i andra fall. Möjligheterna till omprövning i dessa fall förblir till stor del oreglerade, och det är viktigt att myndigheterna tar till vara alla de möjligheter som de har att snabbt och enkelt ändra sina beslut, om dessa visar sig vara oriktiga. Jag förutsätter att frågan kommer att tas upp i den utbildning som bör bedrivas med anledning av den lagstiftning som jag här föreslår och att detta kommer att bidra till en utveckling i praxis."[100]

### *6.2.2 Lekmannainslag och brukarmedverkan*

Förekomsten av *lekmannainslag* i olika förvaltningsorgan har varit ett sätt att inte bara höra företrädare för olika intressen utan att också låta dem ta direkt del i förvaltningsverksamheten (se närmare kapitel 2). Det rör sig i detta fall, med den terminologi som utvecklas i inledningen av detta kapitel, om en typ av intern, formell kontroll. En annan besläktad teknik är att genom *brukarmedverkan* låta de direkt berörda få inflytande och kontroll över verksamheten.

## 6.3 Extern, informell kontroll

### *6.3.1 Offentlighet*

En grundförutsättning för att massmedia skall kunna fylla sin granskande roll är att det finns reella möjligheter till insyn i myndigheternas arbete. Ofta står här två stridande intressen mot varandra. Mot journalisternas önskan om så stor öppenhet som möjligt står tjänstemännens strävan att få arbeta i fred utan utifrån kommande störningar. I många länder är det alltjämt så att huvudregeln innebär att allt material hos förvaltningen är hemligt. I Sverige råder sedan över två århundraden den motsatta principen. Den för sin tid mycket radikala tryckfrihetsförordningen av år 1766 innebar inte endast att rätten att utan hinder att utge tryckta skrifter grundlagfästes. Här intogs också en regel om att myndigheternas och domstolarnas handlingar skulle vara tillgängliga för insyn och avtryckande. Även om tryckfriheten i praktiken kom att inskränkas under det gustavianska enväldet och Karl Johanstiden förblev grundprincipen intakt: offentlighet är huvudregel, sekretess är undantag.

I ett avseende går offentlighetsprincipen ännu längre tillbaka i den svenska folkstyrelsens historia. Lagskipning och allmänna angelägenheter sköttes vid ting, dit alla fria män hade tillträde. Rätten för varje medborgare att närvara när de offentliga besluten avgörs finns idag bevarad under namnet *förhandlingsoffentlighet.* Domstolsförhandlingar och sammanträden med riksdag och andra beslutande församlingar är i princip öppna för allmänheten. Denna princip är numera inte särskiljande för Sverige, utan är allmänt genomförd i demokratierna.

Offentlighetsprincipen har betydelse för kontrollen över den offentliga förvaltningen i flera avseenden. Vilket kontrollkriterium man än väljer — rättssäkerhet, representativitet eller effektivitet — betyder offentlighet ökade möjligheter att fastställa huruvida kravet tillgodoses.[101]

*Rättssäkerheten* gagnas om förvaltningen arbetar under öppenhet. De värden som såväl det preventiva som det korrektiva rättsskyddet är avsedda att värna — opartisk och korrekt handläggning — upprätthålls effek-

tivare om det finns stor sannolikhet att felaktigheter och brister når offentlighetens kännedom.

*Representativitet* är ett uttryck för samstämmighet mellan förvaltningens åtgärder och medborgarnas önskemål. Även detta värde har störst sannolikhet att förverkligas om förvaltningen arbetar under öppenhet inför allmänheten.

*Effektiviteten* kan även sägas gagnas av offentlighet. Såväl tidsspillan, misshushållning med resurser som allmän oförmåga att genomföra utfärdade direktiv kan lättare både upptäckas och motverkas under offentlig kontroll.

Offentlighetsprincipen tar sig fyra olika uttryck. Varje regel om offentlighet motsvaras av en möjlighet till begränsning. Det finns därför också fyra olika typer av sekretess.

**Figur 6.4 Offentlighet och sekretess**

| Insyn (offentlighet) | Begränsning (sekretess) |
|---|---|
| Handlingsoffentlighet | Handlingssekretess |
| Yttrandefrihet | Tystnadsplikt |
| Meddelarfrihet | Inskränkningar i meddelarfriheten |
| Förhandlingsoffentlighet | Förhandling inom lyckta dörrar |

De grundläggande rättsreglerna för offentlighet och sekretess finns i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen samt en speciell lag, 1980 års sekretesslag, som trädde i kraft den 1 januari 1981.[102] Tidigare var motsvarande bestämmelser spridda i en rad olika författningar av skilda valörer. Särskilt tystnadsplikten hade med åren kommit att styras av en svåröverskådlig regelflora. Den stora nyheten i 1980 års sekretesslag var att bestämmelserna om handlingssekretess och tystnadsplikt samordnades. Sekretess innebär ett förbud att röja uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom att handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.

Handlingsoffentligheten innebär att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Även om handlingsoffentligheten en gång i tiden primärt grundlagsfästes för att värna tryckfriheten har en enskild medborgare lika stor rätt att ta del av en handling som den som yrkesmässigt söker material för nyhetsförmedling eller debatt. I tryckfrihetsförordningen motiveras handlingsoffentligheten med att den skall främja "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning" (TF 2 kap. 1 §). En myndighet har inte rätt att kräva att få reda på skälen till att en enskild vill ta del av en allmän handling, inte heller att ta reda på den sökandes identitet. Det kan tilläggas att utländsk medborgare i detta avseende i princip är likställd med svensk medborgare (TF 14 kap. 5 §).

Det centrala i offentlighetsprincipen är begreppet "allmän handling" (TF 2 kap. 3 §). En handling behöver inte vara ett skriftligt dokument utan kan utgöras av en bild, en karta, en bandinspelning eller databaserad information. Däremot är ett telefonsamtal ingen handling; det krävs något slag av medium med hjälp av vilket informationen kan återvinnas. En minnesanteckning från ett telefonsamtal blir därför en handling.

Med den tekniska utvecklingen kom en del av offentlighetsprincipens regler att bli föråldrade. När lagen en gång skrevs var det självklart att en "handling" utgjordes av ett pappersdokument. Lagstiftningen har emellertid moderniserats i takt med att myndigheternas arbete datoriserats. Tryckfrihetsförordningen ändrades 1976. Begreppet handling definierades så att alla typer av datalagrad information inkluderas: "Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel" (TF 2 kap. 3 §). Däremot kan myndigheten välja i vilken form handlingen utlämnas: "Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för databehandling i annan form än utskrift" (TF 2 kap. 13 §). Sedan 1982 finns ett antal speciella paragrafer i sekretesslagen (15 kap. 9-13 §§) som syftar till att underlätta för enskild att ta del av ADB-upptagningar.[103] Myndigheterna är däri ålagda att ordna sin databehandling så att rätten att ta del av allmänna handlingar beaktas. Myndigheterna skall se till att enskilda själva, via s.k. presentationsterminaler, kan ta del av ADB-lagrade handlingar.[104] En förutsättning är att insynen ordnas så att den enskilde inte kommer åt sekretessbelagd information eller kan förvanska eller förstöra uppgifter. Myndigheterna skall dessutom för allmänheten tillhandahålla beskrivningar över dataregister som innehåller allmänna handlingar. Myndigheten har vidare en upplysningsskyldighet gentemot den enskilde som innebär att denne skall få reda på hur man praktiskt går tillväga för att ta del av en ADB-upptagning innehållande allmän handling. Det är emellertid ytterst myndigheten som får avgöra hur mycket bistånd som behöver ges; skyldigheten föreligger inte om det finns hinder "av hänsyn till arbetets behöriga gång" (SekrL 15 kap. 12 §).[105]

En förutsättning för att en handling skall anses som *allmän* är att den "förvaras hos myndighet" (TF 2 kap. 3 §). Utsträckningen av begreppet "myndighet" blir därför av avgörande betydelse för offentlighetsprincipens giltighetsområde. Offentliga organ som regering, ämbetsverk, domstolar och kommunala nämnder utgör myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening. Genom ett särskilt stadgande likställs riksdagen, kyrkomöte och beslutande kommunal församling med myndighet (TF 2 kap. 5 §). Däremot faller bolag och stiftelser, även om de är helt offentligt ägda, utanför definitionen. Möjligen kan här tilläggas att ingenting hindrar att man i en bolagsordning eller i stadgarna för en stiftelse tar in bestämmelser om handlingsoffentlighet. I viss utsträckning torde detta förekomma.[106] Utredningen om den kommunala demokratin rekommenderade

1975 att denna möjlighet borde utnyttjas av de kommunala bolagen och stiftelserna.[107] Två utredningar har föreslagit att kommunfullmäktige åläggs att ta ställning till huruvida offentlighetsprincipen skall vara tilllämplig på kommunens företag.[108] En särbestämmelse i sekretesslagen gör att även handlingar hos notarius publicus och AB Svensk Bilprovning faller inom offentlighetsprincipen (SekrL 1 kap. 8 §). Enligt ett utredningsförslag skulle området för handlingsoffentlighet vidgas till alla de organ som sysslar med myndighetsutövning.[109]

För att en handling skall betraktas som allmän måste den dels förvaras hos myndighet, dels vara endera *inkommen* till eller *upprättad* hos en myndighet. Att en handling *kommit in* till en myndighet innebär att den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Det betyder att i princip all inkommande post blir allmänna handlingar. Tryckfrihetsförordningen preciserar vissa undantag: tävlingsskrifter eller anbud anses inte inkomna förrän dagen som bestämts för öppnandet; brev som lämnas till postverket för befordran är inte allmän handling; brev som befattningshavare tar emot enbart i sin egenskap av politiker eller facklig förtroendeman blir inte allmän handling; ett brev som är ställt till en tjänsteman personligen betraktas som allmän handling endast om brevet gäller ett ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten. En handling är *upprättad* när den på något sätt fått sin slutliga utformning: "Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts" (TF 2 kap. 7 §). Det betyder att material som hänför sig till ett ärende som är under handläggning inte utgör allmänna handlingar. Hos tingsrätterna, men inte hos förvaltningsmyndigheterna, råder förhandlingsoffentlighet. Förvaltningsärendena avgörs utan insyn från allmänheten. Arbetsanteckningar, utkast etc blir inte allmänna handlingar såvida de inte tillfört ärendet nya sakuppgifter och efter slutbehandlingen därför arkiverats.

Att en handling är allmän behöver, i den juridiska terminologin, inte innebära att den är offentlig. Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen stadgar ett antal undantag från offentlighetsprincipen. En del allmänna handlingar är härigenom sekretessbelagda. Sammanfattningsvis: Av *handlingar* är en del allmänna, andra inte. Av *allmänna handlingar* är en del offentliga, andra hemliga.

Tryckfrihetsförordningen (2 kap. 2 §) anger sju intressen som får motivera att allmänna handlingar hålls hemliga:

- Rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.
- Rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik.

- Myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn.
- Intresset att förebygga eller beivra brott.
- Det allmännas ekonomiska intresse.
- Skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.
- Intresset att bevara djur- eller växtart.

Sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen är så allmänt formulerade att de, med en vid tolkning, skulle kunna leda till att offentlighetsprincipen i praktiken kraftigt urholkades. TF stadgar därför att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar "skall anges noga" i särskild lag (dvs. sekretesslagen) eller i annan lag vartill sekretesslagen hänvisar (t.ex. utlänningslagen och smittskyddslagen). Kravet på lagform innebär att endast riksdagen, inte regeringen, kan besluta om inskränkningar i handlingsoffentligheten. Regeringen utfärdar tillämpningsföreskrifter (sekretessförordningen). Huvuddelen av sekretesslagen (2-10 kap.) utgörs av en detaljerad precisering av TF:s sju allmänna sekretessgrunder. Ju snävare och mer exakt sekretesslagen är formulerad, desto mindre är myndigheternas möjlighet att sekretessbelägga en handling och desto större är följaktligen den faktiska offentligheten.

En allmän handling kan hållas hemlig endast om någon bestämd paragraf i sekretesslagen kan åberopas. Andra skäl saknar rättskraft. Det bör påpekas att en hemligstämpling i sig inte har någon betydelse. En myndighet får visserligen förse en handling med anteckningen "hemlig". Anteckningen måste åtföljas av upplysning om vilken lagparagraf som åberopas, datum för anteckningen och vilken myndighet som gjort anteckningen (SekrL 15 kap. 3 §). Innebörden av hemligstämplingen är att vara en påminnelse för den handläggande tjänstemannen att handlingen innehåller sådana uppgifter som kan förhindra att den lämnas ut. Hemligstämplingen är emellertid inte bindande. En hemligstämplad handling kan därför vara offentlig, likaväl som en handling utan hemligstämpel kan vara hemlig. Någon annan typ av anteckning (som t.ex. "förtroligt" eller "konfidentiellt") får för övrigt inte göras.

Vissa handlingar *måste* förses med hemligstämpel. Det gäller handlingar av "synnerlig betydelse för rikets säkerhet" (SekrL 15 kap. 3 §). Man talar här om *kvalificerad hemligstämpel.* För dessa handlingar gäller att den förvarande myndigheten inte själv får pröva en begäran om utlämnande. Prövningen ankommer här på chefen för utrikes-, försvars- eller justitiedepartementet.

Sekretesslagens bestämmelser om inskränkningarna i offentlighetsprincipen är uppbyggda av tre olika typer av villkor:

*1. Sekretessens föremål.* En paragraf i sekretesslagen inleds ofta med formuleringen "sekretess gäller för uppgift om ... " varpå följer en pre-

cisering av uppgiftens art. Exempel på sådana preciseringar av sekretessens föremål är "enskilds personliga förhållanden", "enskilds hälsotillstånd", "verksamhet för att försvara landet", "facklig förhandling på den offentliga sektorn" osv. Föremålsbeskrivningarna varierar starkt i graden av konkretion.

*2. Sekretessens räckvidd.* En första avgränsning är naturligtvis den allmänna förutsättningen att offentlighetsprincipen, och därmed sekretesslagen, endast är tillämplig hos myndigheter och inte i privat verksamhet. Därutöver finns i enskilda lagparagrafer utsagt att den aktuella sekretessbestämmelsen endast skall gälla vissa myndigheter eller viss typ av verksamhet. Exempel härpå är "polisväsendet och kriminalvården", "i myndighets affärsverksamhet", "hos regeringen och inom utrikesrepresentationen", "hos allmän advokatbyrå" samt "inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan".

*3. Sekretessens styrka.* Flertalet sekretessbestämmelser innehåller villkoret att en uppgift skall hemlighållas endast om det finns risk för att skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Det måste då i det enskilda fallet finnas ett påvisbart skäl för att den allmänna regeln, offentlighet, skall brytas. Villkoret är utformat som ett s.k. skaderekvisit. Sekretesslagen innehåller två typer av skaderekvisit: det raka och det omvända.

*Rakt skaderekvisit* innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att skada uppstår om uppgiften skulle lämnas ut. Offentlighet är här huvudregel (presumtion).

*Omvänt skaderekvisit* innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada. Presumtionen är här sekretess.

Exempel på *rakt* skaderekvisit: "Sekretess gäller i ärende om inskrivning av värnpliktig för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs" (SekrL 7 kap. 12 §).

Exempel på *omvänt* skaderekvisit: "Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men" (SekrL 7 kap. 4 §).

Både orden "skada" och "men" kan ingå i skaderekvisiten. Ordet "skada" avser ekonomisk skada som någon kan lida för att uppgifter om ekonomiska förhållanden har lämnats ut, t.ex. till en affärskonkurrent. Ordet "men" avser i första hand integritetskränkningar av olika slag som kan uppstå därför att uppgifter om enskilda personliga förhållanden lämnats ut.

Sekretesslagen innehåller ofta *tidsbegränsningar.* Sekretesstiderna varierar mellan 2 och 70 år. För enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden mellan 50 och 70 år. En vanlig sekretesstid för det allmännas

eller enskildas ekonomiska förhållanden är 20 år. Sekretesstiderna är ofta utformade som maximitider. Om risken för skada eller men har upphört kan den faktiska sekretesstiden blir kortare.

Som tidigare framgått är sekretessens räckvidd ofta begränsad till en viss typ av verksamhet eller viss myndighet. Vad händer då när en sekretessbelagd uppgift överförs till en annan myndighet? Det finns ingen generell regel om överföring av sekretess. Det krävs en uttrycklig bestämmelse för att sekretess även skall gälla hos den mottagande myndigheten. Sekretesslagen innehåller olika bestämmelser om överföring av sekretess. En del generella regler finns samlade i lagens trettonde kapitel. Härav framgår bl.a. att sekretess alltid följer uppgifter när det gäller revision, disciplinansvar, forskning, arkivering och fackliga förhandlingar.

Det finns vissa undantag från förbudet att lämna ut sekretessbelagda handlingar. Föremålet för sekretessen är i en del fall att skydda enskilda personer. Dessa bestämmelser hindrar vanligen inte att myndigheten lämnar ut uppgiften till den individ det gäller. Den enskilde kan också efterge den sekretess som gäller till dennes förmån. Det finns dock ett antal undantag från en enskilds rätt att ta del av handlingar om sig själv. Det gäller dels uppgift om hälsotillstånd "om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom" (SekrL 7 kap. 3, 7 §§). Samma gäller för dels uppgifter som sekretessbelagts på annan grund än "skydd för enskild"; uppgifter i polis- och kriminalregister kan t.ex. hemlighållas även för den person som uppgiften avser (SekrL 7 kap. 17 §).[110]

Partsinsyn kan också, som framgått av kapitel 4, bryta sekretess. En sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet får ta del av alla handlingar eller annat material i målet eller ärendet. Rätten till partsinsyn är en grundläggande princip i en rättsstat. Undantag från denna princip kan enligt svensk lagstiftning göras endast om "det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs" (SekrL 14 kap. 5 §).

Sekretesslagen ger också vissa möjligheter att hemliga uppgifter utlämnas till facket eller skyddsombud.

Att sekretessbestämmelserna riktar sig mot enskilda medborgare är uppenbart. I vilken mån är reglerna tillämpbara på myndigheternas inbördes förhålladen? Två intressen står här mot varandra. Kravet på effektivitet i statsförvaltningen och strävan att undvika dubbelarbete leder till önskemålet om ett fritt informationsutbyte myndigheterna emellan. Men, särskilt när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden, leder kravet på integritet till den motsatta slutsatsen, nämligen att så långt möjligt stoppa "samkörning" av data från olika personregister och att förhindra att känsliga uppgifter sprids till en vidare krets.

I sekretesslagen har denna konflikt lösts på följande sätt. Huvudregeln

är att sekretess också gäller gentemot en annan myndighet eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet (SekrL 1 kap. 3 §). Myndigheter och enskilda är därför i princip likställda i sekretesshänseende. Men sekretesslagen medger också undantag för sekretessen myndigheterna emellan. Dessa undantag är väsentligt flera än vad som gäller för enskilda. Av störst betydelse är den s.k. generalklausulen: sekretessbelagd uppgift får enligt denna lämnas ut till annan myndighet "om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda" (SekrL 14 kap. 3 §). Det skall genast sägas att generalklausulen inte gäller alla uppgifter; för en del personuppgifter finns särskilda bestämmelser. Men i övrigt blir det alltså fråga om en avvägning i det enskilda fallet av vilket intresse som väger tyngst: myndighetens intresse att få ta del av uppgiften eller det intresse som sekretessen har till syfte att skydda.

Det är från sekretessynpunkt likgiltigt i vilken form en uppgift utlämnas. En tjänsteman får varken lämna ut handlingen, läsa upp den på telefon eller referera den, naturligtvis inte heller efter tjänstetid eller efter det att anställningen avslutats. Sekretesslagen innebär därför en inskränkning i yttrandefriheten. Tystnadsplikten gäller å andra sidan endast de fall som uttryckligen har stöd i sekretesslagen. En förbindelse att iaktta tystnadsplikt har därför ingen självständig betydelse.

En tjänsteman kan ändå ha rätt att lämna ut hemlig information. Det är nämligen en grundläggande princip för tryckfriheten att envar har rätt att "meddela uppgifter och underättelser i vad ämne som helst" för publicering i *massmedia* (TF 1 kap. 1 §). Denna *meddelarfrihet* tar därför i princip över tystnadsplikten. Meddelarfriheten är bl.a. en konsekvens av principen om ensamansvar i tryckfrihetsrätten. Endast en person, t.ex. ansvarig utgivare för periodisk skrift, skall ställas till ansvar för otillåtet offentliggörande. Alla andra som lämnat bidrag går fria. En meddelare har rätt till anonymitet.

Det finns emellertid tre undantag från meddelarfriheten (TF 7 kap. 3 §).

1. Det är inte tillåtet att lämna uppgifter till massmedia om man därmed gör sig skyldig till *allvarligare brott mot rikets säkerhet.*

2. Det är inte tillåtet att till massmedia *lämna ut en allmän handling som är hemlig.* Meddelarfriheten innebär alltså inte att en tjänsteman har rätt att kopiera en hemlig handling, eller del av denna, och överlämna den till en redaktion. Däremot har han rätt att referera innehållet, såvida inte punkt 1 ovan eller punkt 3 nedan är tillämplig.

3. Det är inte tillåtet att *bryta vissa tystnadsplikter.* Sekretesslagen (16 kap.) räknar upp ett antal fall där tystnadsplikten tar över meddelarfriheten. Det gäller t.ex. de fall utrikesnämndens ledamöter ålagts ovillkorlig tystnadsplikt, för tjänstemän i utrikesförvaltningen vad gäller uppgifter vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara, uppgifter om säkerhets- eller

bevakningsåtgärder, de flesta uppgifter om enskildas förhållanden inom hälsovård, socialtjänsten och myndigheternas personalvård samt för uppgifter som faller under skattesekretessen och statistiksekretessen.

### *6.3.2 Massmedia*

Offentlighetsprincipens betydelse i samband med kontrollen över förvaltningen ligger inte minst däri att den allmänna opinionen ytterst kan mobiliseras för att angripa eventuella avarter inom förvaltningen. Massmedia spelar här naturligtvis en central roll. Efter att ha intervjuat flertalet svenska generaldirektörer drog en forskare till och med slutsatsen att massmedia utgjorde ämbetsverkens främsta publik och utvärderingskälla.[111] ”De döms, presenteras, förlöjligas, angrips och lovprisas av massmedia.” Mellan massmedia och verksledning råder ett förhållande av hatkärlek. De intervjuade generaldirektörerna ansåg i allmänhet att massmedias betydelse i första hand inte låg i att informera om okända sakförhållanden och på så sätt initiera förändringar. Media spelar väsentligen rollen som barometer, som en mätare på stämningsläget i den allmänna debatten. Media är härvidlag emellertid inte endast passiv, utan kan också aktivt bidra till att skapa opinion.[112]

De mest uppmärksammade fallen av kritik mot den offentliga förvaltningen tar ofta ett enskilt ärende som utgångspunkt. Massmedia lyfter inte sällan fram ett individuellt öde för att visa hur en liten människa kommit i kläm i det stora byråkratiska maskineriet. För den berörde erbjuds därmed en extra kanal för att vinna rättelse i ett ärende. Den offentlighet som på detta sätt skapas kan vara av betydelse för frågans behandling. Myndigheter är sällan okänsliga eller passiva inför mediakritik. Inom vissa politiskt mer utsatta områden finns det på central nivå invanda rutiner för att ta hand om ”medialarm”.[113] Det finns också belägg för att handläggningen av ärenden påverkats av massmedias granskning. Exempel härpå är utvisningsärenden. Uppmärksamhet på individuella fall har ibland lett till nya överväganden och påverkat praxis.[114]

### *6.3.3 Övriga former av extern, informell kontroll*

I varje pluralistiskt samhälle förekommer flera, av varandra oberoende, *intressegrupper.* En offentlig förvaltning som arbetar i en sådan omgivning kan inte undgå att på olika sätt ta hänsyn till de organiserade intressena. Det omgivande samhället har härigenom en möjlighet att utöva kontroll över förvaltningsorganen. Ibland kan kontakten med företrädare för berörda intressen ske helt informellt, men i svensk förvaltningstradition finns dessutom mer reglerade former för kontakt. Genom *remisser* erbjuds berörda parter att inkomma med synpunkter på framlagda förslag.

En variant av extern, informell kontroll är att låta förvaltningsorgan uppträda under större eller mindre *konkurrens* med andra myndigheter och/eller privata företag. Tanken är att låta marknadens utslag fungera som kontrollerande kriterium. Den praktiska användningen av denna metod är ännu så länge främst begränsad till mer affärsbetonad verksamhet, dvs. affärsverk och uppdragsmyndigheter. Men, som visades i avsnittet om privatisering (2.3.8), finns det även andra sätt på vilket ett element av konkurrens kan införas i offentlig förvaltning.

## 6.4 Intern, informell kontroll

Ett fenomen som är svårt att empiriskt belägga, men som sannolikt är av stor betydelse i varje förvaltningsorganisation, är olika typer av intern, informell kontroll. Till en del gäller det *antecipation*, de offentliga funktionärernas förmåga att föregripa väntade reaktioner på alternativa handlingsmöjligheter. Tjänstemännens *yrkesnormer* blir här av särskild betydelse. I en tidigare refererad studie av högre statstjänsteman i början av 1970-talet undersöktes hur ett stort antal renodlade rolluppfattningar ("klassisk verkställare", "politiker" och "expert") stämde som beskrivning. Svaret blev att relativt få intervjupersoner passade in på någon av de tre stiliserade beskrivningarna. I stället framträdde bilden av "allmänadministratören" — den svenske normalbyråkraten, präglad av kompromissanda och pragmatism, inriktad på samarbete, problemlösning och praktiska resultat.[115] En annan författare har på grundval av samma material karaktäriserat den dominerande svenska tjänstemannatypen som en "soft activist".[116] Av stor betydelse i detta sammanhang är den gruppanda, de kollektiva normer som färgar en arbetsplats. En viss *förvaltningskultur* kan verka korrigerande för vissa typer av åsikter och handlingar och därigenom bidra till den interna, informella kontrollen.

# 7 Avslutning

Den period som denna undersökning i första hand omfattar, 1980-talets första hälft, är från förvaltningspolitisk synpunkt ytterst intressant. Efter några decennier av en extremt starkt ökning av den offentliga sektorn har följt av ett par år av försök att bromsa, dra ner, ändra och lägga om. De erfarenheter som gjorts under dessa omorganisationsförsök är av dubbelt intresse. Dels belyser de egenskaper hos den existerande förvaltningsstrukturen; regler, vanor och organisationsmönster blir särskilt tydliga när man försöker ändra dem. Dels kastar erfarenheterna ljus över ett generellt politiskt problem i det moderna samhället: vilka är möjligheterna att förändra välfärdsstatens stora institutioner?

## 7.1 Förvaltningspolitiska huvudtendenser

När man försöker sammanfatta de förslag och idéer som under senare år framförts med syftet att förändra den offentliga förvaltningen blir det snart uppenbart att de inte bildar något motsägelsefritt helt. En del inre motsättningar är tämligen uppenbara. Å ena sidan betonas vikten av att de centrala politiska organens auktoritet stärks (eller återupprättas, beroende på vilken bild av historien man har). Å andra sidan skall beslutsfattandet decentraliseras — de lokala och regionala organen samt frivilliga sammanslutningar skall få mer att säga till om. En annan motsägelse framkommer i debatten om ramlagstiftningen. Riksdagen uttalade nyligen, under enighet, att bruket av allmänt hållna ramlagar och generalklausuler hade gått för långt. Å andra sidan är det en huvudtanke att den politiska styrningen inte skall ske genom detaljregler utan genom allmänt formulerade mål.

Överhuvudtaget är det svårt att finna någon enhetlig, systematisk förvaltningspolitisk doktrin. Det rör sig om en blandning av positivt laddade värdeord och konkreta förslag, som inte alltid harmonierar med varandra. Men med det allmänna tolkningsschema som ligger till grund för undersökningen i denna bok är det ändå möjligt att urskilja några huvudlinjer.

Betraktar man svensk förvaltningspolitik i några decenniers perspektiv är det otvetydigt att tanken på den *lagstyrda* förvaltningen är på reträtt.

Denna förvaltningsprincip, som ännu för något halvsekel sedan var den helt dominerande, har fått ökad konkurrens av andra idéströmningar. Ett åskådligt exempel är synen på den offentligt anställda personalen. Att de offentliga ämbetsmännen länge inte tillerkändes samma fackliga rättigheter som arbetare och tjänstemän på den privata sektorn berodde på att den offentliga verksamheten gavs en särställning. Statens suveränitet fick inte hotas och fackliga konfliktåtgärder kunde hota medborgarnas trygghet. Den offentliga tjänsten krävde en speciell lydnad och lojalitet från tjänstemännens sida. Anställningsförhållandet, inklusive lönesättningen, blev därför ett uttryck för en ensidig "höghetsakt" från den offentlige arbetsgivaren. När de offentliga tjänstemännen till slut gavs rätt att sluta avtal om sina arbetsvillkor var det därför fråga om en principiell brytning med en äldre ordning. Ett lydnadsförhållande ersattes av ett avtalsförhållande mellan två i princip jämbördiga parter. Idag innebär den statliga personalpolitiken att bl.a. lönesättningen blivit mer flexibel. Även medbestämmandereformerna och lagstiftningen om anställningsskydd under 1970-talet innebar att förhållandena på den offentliga och den privata arbetsmarknaden blev mer likartade. Också förändringarna i de offentliga tjänstemännens ansvarsförhållanden har gått i samma riktning. Den offentligrättsliga förvaltningsprincipen innebar bl.a. att den offentliga personalen stod under ett straffbelagt ansvar. Under 1960- och 1970-talen mildrades detta stränga ansvarssystem. De offentliga arbetstagarnas rättsliga ansvar för sina handlingar är idag mycket mer begränsat.

Den offentliga anställningen är därför ett tydligt exempel på hur privaträttsliga normer i betydande utsträckning trängt undan traditionella offentligrättsliga principer. Även när det gäller den offentliga förvaltningens verksamhets- och organisationsformer kan man iaktta motsvarande tendenser. Det statliga förvaltningsbolaget Statsföretag byter namn till Procordia. Affärsverken vill undslippa de speciella bestämmelser som gäller för myndigheter och eftersträvar att bli som aktiebolag. Affärsdrivande myndigheter, som t.ex. vägverket, vill ha samma villkor som affärsverken. Det har dykt upp en svåröverskådlig flora av organ med oklar rättslig ställning: stiftelser, råd, delegationer, kommissioner och andra "gränsorganisationer". Inom de stora myndigheterna, inte minst i affärsverk av typ televerket, bryts den gamla hierarkiska myndighetsstrukturen upp i självstyrande grupper med eget resultatansvar.

Den del av den offentliga verksamheten där principen om den lagstyrda förvaltningen gör sig mest gällande är naturligtvis den rena myndighetsutövningen. Förvaltningsmyndigheter handlägger fortfarande sådana ärenden på ett sätt som starkt påminner om domstolarnas arbetssätt. Offentlighetsprincipen, legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen gäller för all rättstillämpning, oavsett om den handhas av förvaltningsmyndigheter eller domstolar.

Ingen har ifrågasatt att dessa allmänna rättssäkerhetsgarantier är

grundläggande för förvaltningsmyndigheternas rättstillämpning. Vad som emellertid är ämne för debatt är på hur stor del av myndigheternas totala verksamhet som dessa principer är tillämpliga. Med den offentliga sektorns tillväxt har förvaltningen fått en rad skilda uppgifter utöver den rena verkställigheten och rättstillämpningen i enskilda ärenden. För den del av myndigheternas verksamhet som innebär att utarbeta beslutsunderlag, att producera kunskap, att informera etc. kommer de offentligrättsliga särreglerna att spela en mindre framträdande roll. Olika förvaltningspolitiska betraktelsesätt yttrar sig därför emellanåt i skiljaktiga bedömningar av hur stor del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet som har karaktär av myndighetsutövning eller rättstillämpning.

Ett exempel är diskussionen om innebörden av begreppet "ämbetsverkens självständighet". Enligt den uppfattning, som utvecklats av bl.a. förvaltningsutredningen och verksledningskommittén, har regeringen större möjlighet att styra de centrala ämbetsverken än vad man i den allmänt vedertagna uppfattningen föreställt sig. Ett viktigt argument i de båda utredningarna är tolkningen av det grundlagsstadgande (RF 11 kap. 7 §), som förbjuder regeringen (och varje annan myndighet) att bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning. Verksledningskommittén gör gällande att en relativt stor del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet är sådan att denna paragraf inte är tillämplig. En del remissinstanser har här varit av en annan mening; juridisk expertis ifrågasätter t.ex. denna bedömning och hävdar att lagtillämpning spelar en betydligt större roll än vad de båda utredningarna ger intryck av.

Det är ingen överdrift att hävda att doktrinen om den lagstyrda förvaltningen, den syn som betonar likheten mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar, varit på reträtt de senaste årtiondena. Men på sitt sätt har denna tendens skapat sin egen motreaktion. I de senaste årens debatt har det funnits ett förnyat intresse för problemen kring rättsstat och rättssäkerhet. Det är nu inte en linje i debatten som är begränsad enbart till själva förvaltningen. Den livligaste politiska debatten under 1970-talet kring den nya regeringsformen gällde fri- och rättigheterna. I denna diskussion restes i ett sammanhang många av de principiella frågorna om medborgarnas skydd gentemot det allmänna. Debatten kring skyddet för den personliga integriteten, t.ex. i samband med myndigheternas dataregister, bidrog också till att koncentrera uppmärksamheten på rättssäkerhetsproblemen. Även 1980-talets debatt har kännetecknats av ett ökat intresse för vad som i västtysk debatt karaktäriserats som problemet kring det inbördes förhållandet mellan rättsstat och socialstat.

Idén om den *folkstyrda* förvaltningen tar sig, som tidigare framhållits, flera olika uttryck. Gemensamt för dessa tankar är emellertid att den offentliga förvaltningen i en *demokrati* anses böra ha speciella kännetecken.

Om kriteriet på en demokrati är *representativitet* ligger det nära till hands att även bedöma den offentliga förvaltningen efter samma mått. De valda politiska representanterna företräder väljarna; på motsvarande sätt förverkligar den offentliga förvaltningen politikernas vilja. Under senare år har denna idé kommit till uttryck i föreställningen om "den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan". Inte minst förvaltningsutredningen och verksledningskommittén har tolkat den svenska regeringformens andemening som en "uppdrags- och ansvarskedja" bestående av fyra länkar: folket-riksdagen-regeringen-förvaltningen. Det är främst det sista ledet som kommit att uppmärksammas. Det avgörande problemet blir, med detta betraktelsesätt, huruvida regeringen tillräckligt förmår styra förvaltningsmyndigheterna.

Trots att denna uppfattning har en dominerande plats i 1980-talets förvaltningsdebatt kan det ändå konstateras att inte någon auktoritativ debattör tagit steget fullt ut och krävt ett införande av en ministerförvaltning av sådant slag som förekommer i många andra länder. Tvärtom betonas att de centrala ämbetsverken fortfarande bör behålla sin traditionella självständighet — även om tolkningen av självständighetens innebörd, som tidigare visats, kan gå isär. Men inom den svenska modellen, lyder de aktuella tongångarna, bör regeringen ges ökade möjligheter att aktivt styra de centrala förvaltningsmyndigheterna.

Det tydligaste konkreta uttrycket för denna tankegång är verksledningskommitténs förslag att byta ut ämbetsverkens lekmannastyrelser mot styrelser som står i ett klarare och mer direkt ansvarsförhållande gentemot regeringen. Även utredningens plädering för en ökad användning av informella kontakter mellan regeringskansliet och ämbetsverkens ledning har samma principiella innebörd.

Dessa förslag går ändå inte alls så långt som t.ex. departementalkommitterades tanke på 1910-talet att inlemma ämbetsverken som avdelningar i departementen. Inte heller finns det i de officiella utredningarna några förslag om att få till stånd en ökad politisk rekrytering till de högre tjänstemannaposterna. I slutet av 1960-talet pläderade ett antal socialdemokratiska debattörer för att chefstjänstemän borde bytas ut vid regeringsskifte; det uttalade syftet var att stärka den politiska kontrollen över förvaltningen. Några egentliga reformer i denna riktning har emellertid inte kommit att genomföras.

Den offentliga personalpolitiken kan därför inte sägas vara vägledd av en önskan att öka den politiska styrningen genom en politiserad rekrytering. Men på andra områden har den politiska styrningstanken fått desto starkare genomslag. Det gäller inte minst frågan om hur lagstiftning och budget bör utformas. Den aktuella diskussionen härvidlag kretsar i mycket runt begreppet 'målstyrning'. Grundtanken är att förvaltningsmyndigheternas handlande bör vägledas av de övergripande, principiella mål som fastställs av politikerna. I detta avseende finns det en gemensam

nämnare för ramlagstiftning och programbudgetering. Båda dessa tekniker innebär att politikerna kan och bör formulera de generella riktlinjerna; de detaljerade besluten om hur åtgärderna konkret skall verkställas överlåts på myndigheterna. I detta perspektiv blir metoderna för förvaltningskontroll väsentliga. Politikerna måste få information om det faktiska resultatet. Förvaltningsrevision och utvärderingar blir viktiga som instrument för denna återföring av information. De senaste årtiondenas förändringar i den revisionella verksamheten och diskussionen om riksrevisionsverkets förhållande till regeringskansliet är därför logiska. Föga förvånande argumenterar verksledningskommittén för att riksrevisionsverket bör ha ställning som ett regeringens stabsorgan.

Det bör påpekas att den allmänna tanken på en representativ och politiskt följsam förvaltning inte nödvändigtvis måste formuleras som en strikt "kedja". Strängt taget innebär en kedja att ingen länk får överhoppas. Folket bör, enligt den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan såsom den formulerats, inte ha något direkt inflytande över förvaltningen; dess vilja förmedlas via riksdag och regering. Lika viktigt är att riksdagen, fortfarande enligt denna strikta tolkning, inte ger förvaltningen något uppdrag — folkrepresentationens politiska vilja kommer endast till uttryck i parlamentarismens princip att regeringen skall åtnjuta parlamentets förtroende. Det måste därför betraktas som en anomali att riksdagen förfogar över egna medel att utöva inflytande över förvaltningen. Det kan också diskuteras i vilken mån det från principen om styrningskedjan kan motiveras att riksdagen förfogar över egna resurser att kontrollera förvaltningen.

Föreställningen om en uppdrags- och ansvarskedja innebär att förvaltningen hamnar som det sista ledet i en linjär sekvens. Det måste framhållas att denna tanke i främsta hand utgör en normativ stilisering; det är denna verkställande roll som förvaltningen *bör* utöva. Bilden av en kedja bör emellertid inte uppfattas som en deskriptiv modell, som en fullständig beskrivning av de uppgifter som förvaltningen faktiskt utövar i det moderna samhället. Det har i denna bok inte nog ofta framhållits att förvaltningsorganen inte endast sysslar med att passivt verkställa beslut. De uppgifter av aktivt uppsökande, problemformulerande och initierande natur, som för ett inte obetydligt antal myndigheter idag är en huvuduppgift, fångas inte in i kedjans modell. I denna mening är föreställningen om en styrningskedja orealistisk.

Ett annat uttryck för föreställningen om den folkstyrda förvaltningen är *den kommunala självstyrelsen.* Denna gamla tanke i svensk politisk tradition har haft en dominerade plats även i de senaste årtiondenas förvaltningsreformer. Sammanslagningarna till storkommuner blev en förutsättning för att låta kommunerna ta ansvar för förvaltningen av tunga delar av det sociala välfärdssystemet som t.ex. sjukvård, åldringsvård, skola och socialtjänst. Den kommunala expansionen är i själva

verket ett uttryck för en huvudlinje i samtida svensk förvaltningspolitik. Denna utveckling har fått stora återverkningar i flera avseenden. Kommunerna väger numera tungt i den totala samhällsekonomin; de kommunala finanserna spelar en avgörande roll för den ekonomiska politiken. Den kommunala expansionen har fått tydliga effekter på övriga delar av den offentliga förvaltningen. Många statliga centralmyndigheters roll går idag huvudsakligen ut på att kontrollera och utöva insyn över kommunerna. Förändringarna märks inte minst inom kommunerna själva — de små, lekmannastyrda kommunerna har ersatts av stora, professionellt styrda förvaltningsenheter.

Denna utveckling har i sin tur föranlett försök att förstärka det direkta medborgarinflytandet över de kommunala frågorna. *Självförvaltning* har därmed blivit ett viktigt inslag i de senaste årens förvaltningspolitik. Det rör sig emellertid än så länge främst om idéer, experiment och enstaka försök. Den hittills vanligaste varianten har varit olika former av "brukarmedverkan".

Nära besläktad med den kommunala självstyrelsen och självförvaltningen är en fjärde variant av idén om den folkstyrda förvaltningen. *Den administrativa korporatismen* är den beteckning vi givit den form av självförvaltning som går ut på att ge företrädare för organiserade särintressen säte och stämma i den offentliga förvaltningen. Det är inte minst denna sida av svensk förvaltningstradition som utländska betraktare utpekat som något karaktäristiskt för den svenska demokratin. Att de stora intresseorganisationerna inte begränsar sig till att driva sina särintressen, utan att också ta ett allmänt samhällsansvar genom att medverka i den offentliga beslutsprocessen, har setts som något utmärkande för en av kompromiss- och samförståndsanda präglad nordisk politisk kultur. Genom åren har det utvecklats ett flertal former för att bereda intresseorganisationerna plats i den offentliga förvaltningen. Kommittéväsendet, remissväsendet, lekmannastyrelser, rådgivande organ och medbestämmande är exempel härpå.

Men när det gäller den administrativa korporatismen har 1980-talets första hälft inneburit en omsvängning. Det som tidigare betraktades som något värdefullt ses nu som en nackdel. Särintressena har, enligt en idag vanlig uppfattning, fått alltför stort inflytande i förhållande till allmänintresset. Politikernas ställning måste förstärkas i förhållande till intresseorganisationerna. Kommittéväsendets förändrade inriktning är ett uttryck för denna omsvängning. Betoningen ligger idag på kortare utredningar med mer precisa direktiv. De omfattande utredningar där ett förslag arbetades fram under långvarigt kompromissande och förankrande har blivit ovanligare. Även på medbestämmandeområdet finns tendenser till vissa reträtter. Den "anti-korporativa" trenden har vidare fått en åskådlig manifestation i förslaget att avskaffa ämbetsverkens lekmannastyrelser.

Idén om den *marknadsstyrda* förvaltningen har på ett tämligen enastående sätt fått genomslag i 1980-talets förvaltningsdebatt. Det är i första hand fråga om en överföring av de allmänna principer och tankegångar som är vägledande för marknadsstyrda företag. Däremot har marknadsidéernas renässans inte resulterat i någon omfattande privatisering. Den partipolitiska debatten har visserligen stundtals stått hård om huruvida skötseln av vissa primärkommunala och landstingskommunala uppgifter bör överlåtas till privata intressen. På grund av socialdemokraternas och vpks motstånd har dessa förslag emellertid inte samlat någon parlamentarisk majoritet.

Men marknadsidéerna har på många andra sätt kommit att påverka den offentliga förvaltningens arbete. Tillbakagången för principen om den lagstyrda förvaltningen motsvaras, som tidigare konstaterats, av en ökad betydelse för tankar med ursprung i affärsvärlden. Privaträttsliga arbetsformer, t.ex. aktiebolag och stiftelser, prioriteras. Den offentliga verksamheten avregleras, löne- och anställningsförhållanden anpassas till den privata marknaden. Inriktningen på ökad service i den offentliga förvaltningen är inspirererad av servicekampanjer i privata företag; medborgaren betraktas alltmer som kund. Förslaget om nya ledningsformer för ämbetsverken är uppenbart påverkat av aktiebolagets organisationsprincip.

Det finns trots allt en fundamental skillnad mellan ett konkurrensutsatt affärsföretag och en offentlig förvaltning. Företaget styrs av ett enda, klart mätbart, framgångskriterium, nämligen vinsten. För offentliga myndigheter finns vanligen inte något enda motsvarande mått. Det har under åren gjorts åtskilliga försök att konstruera ett substitut. En vanlig tanke är att söka formulera *mål* för verksamheten. Särskilt om detta kunde uttryckas i kvantitativa termer funnes därmed en jämförelsepunkt mot vilken den faktiska måluppfyllelsen kunde mätas. Programbudgetering, ramlagstiftning och förvaltningsrevision har i allmänhet införts mot bakgrund av denna föreställning. Att dessa förvaltningsreformer mötts av så ringa motstånd torde bero på att de kunnat förena två generella förvaltningsdoktriner, nämligen både folkstyrelsemodellen och marknadsmodellen. Målstyrning kan ses både som ett medel att förverkliga folkets, genom den representativa demokratin uttryckta, politiska vilja och som ett sätt att översätta det moderna storföretagets arbetsmetoder till den offentliga förvaltningen.

Erfarenheterna under 1970-talet ledde till en insikt om svårigheterna att låta målstyrningens principer genomsyra den offentliga förvaltningens arbete. Det visade sig ofta omöjligt att precist formulera ett eller ett fåtal mål för enskilda förvaltningsmyndigheter eller sektorer av den offentliga verksamheten. Men även om de mest optimistiska förhoppningarna på en målstyrd förvaltning fått uppges kvarlever den allmänna föreställningen i hög grad och har till och med fått en viss renässans. I interna analyser av

organisationsfrågor spelar idéer och begrepp hämtade från allmän organisationslära stor roll. Olika organisatoriska lösningar bedöms efter liknande mått som företag; effektivitetskriteriet står här i förgrunden. Synen på ledarskap, personalutbildning och "företagskultur" är idag ofta starkt influerad av aktuella tendenser inom den privata sektorn.

Det är alltid förenat med stora svårigheter att söka karaktärisera ett just pågående skeende. Perspektivet blir ofta skevt; samtida betraktare har alltid en tendens att överdriva det speciella i den egna tidsepoken. Ett uttryck för en sådan kronocentrism är den ofta upprepade frasen "Vi leva i en brytningstid". Inte desto mindre tyder mycket på att 1980-talet i väsentliga avseenden inneburit en vändpunkt i svensk offentlig förvaltning. Turbulensen är ovanligt stor när det gäller att försöka förändra den statliga och kommunala apparaten. I virrvarret av idéer och mer eller mindre långtgående reformer har vi försökt urskilja vissa huvudlinjer. Med en stark tillspetsning kan man säga att det idag finns två förvaltningspolitiska huvudtendenser. Den ena inryms under doktrinen om den folkstyrda förvaltningen; med en utredningsrubrik från slutet av 1970-talet kan man sammanfatta denna strävan under parollen "Lägg besluten närmare människorna!". Den andra huvudtendensen är ett uttryck för doktrinen om den marknadsstyrda förvaltningen. Nyckelorden är här effektivitet, service och avreglering.

Det skulle här föra för långt att systematiskt förklara de senaste årens förvaltningspolitiska omsvängningar. Det är ändå uppenbart att de förvaltningspolitiska debattläget står i direkt samband med den offentliga sektorns roll i samhällsekonomin. I början av 1980-talet hade det kommit att bli en allmänt omfattad åsikt att den offentliga sektorn inte längre kunde tillåtas växa. Budgetunderskottet måste minskas utan att skattetrycket för den skulle ökades. En ofrånkomlig konsekvens blev att försöka spara genom att ompröva offentliga åtaganden och traditionella administrativa lösningar. Åtgärderna inriktade på decentralisering, brukarmedverkan, starkare politisk styrning, ökad effektivitet och nya, mer flexibla organisationsformer har vägletts av den ekonomiska knapphetens kalla stjärna.

## 7.2 Partierna och förvaltningspolitiken

Många av åtgärderna inriktade på att förändra den offentliga förvaltningen har beslutats av riksdagen. Riksdagsdebatterna kan därför användas som material för att undersöka hur de partipolitiska meningsmotsättningarna gestaltat sig.

I en del fall har starkt divergerande uppfattningar stått mot varandra. Särskilt i huvudmannafrågor har ståndpunkterna varit partipolitiskt polariserade. De borgerliga partierna har lagt fram förslag som gått ut på att en del av de uppgifter som idag ligger inom den offentliga sektorn skall

kunna utföras i privat regi. Längst i denna riktning har moderata samlingspartiet gått. En privatisering skulle, enligt moderaterna, både leda till effektivare tjänsteproduktion och till större valfrihet för de enskilda medborgarna. Den offentliga verksamhetens monopol har skapat en byråkrati som motverkar effektivitet: "För att få bukt med problemen krävs att den offentliga sektorns dominans i ekonomin och över samhället i stort minskar. Den fria marknaden, som har fördelen av att kunna producera en mångfald varor och tjänster till lägsta möjliga kostnad, måste få ökat utrymme."[1] Moderaterna vill ha en politik "som öppnar för privata alternativ och som stimulerar en framväxande tjänstesektor". Ambitionen är därför att "avmonopolisera den offentliga sektorns verksamhet där så är möjligt".[2] "Inom betydande och viktiga områden som barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg råder i praktiken offentliga monopol. Frånvaron av konkurrens omöjliggör valfrihet inom de områden som kanske är de mest angelägna för människor."[3] Även folkpartiet uttalar sig positivt om privatiseringar, men en reservation insmyger sig ofta. Debatten "har blivit onödigt polariserad, därför att renodlad privatisering sällan är det bästa alternativet till offentliga monopol. I själva verket finns en rad möjligheter att *kombinera* offentliga och privata lösningar."[4] Ett huvudargument är effektiviteten: de offentliga producenterna skulle "kunna bli effektivare om de utsattes för konkurrens". Även centerpartiet har samma grundsyn: "Högre effektivitet skulle sannolikt kunna uppnås om mer konkurrens tillåts inom den offentliga sektorns verksamhetsområde genom att privata och kooperativa lösningar ges ökad möjlighet att erbjuda alternativ till de offentliga institutionerna."[5] Men liksom folkpartiet har centerpartiet vissa reservationer mot en alltför långtgående privatisering. För centerpartiet utgör kooperativa lösningar ett alternativ: "Det behövs en ökad samverkan närmare människorna än kommunen och kommundelen. Den skulle kunna bestå av olika former av kooperativa verksamheter och hushåll i samverkan. En sådan här utveckling utgör en tredje väg i stället för en utbyggnad av den offentliga sektorn i traditionella former eller en omfattande privatisering och avgiftsfinansiering. Båda dessa senare alternativ är ofta starkt institutionsbundna och tillgodoser därmed inte människornas behov av delaktighet och gemenskap."[6]

Ståndpunkterna i frågan om huvudmannaskapet för den offentliga verksamheten har ofta varit skarpt partiskiljande. Men det är inte alltid som två enade block stått mot varandra. På den borgerliga sidan finns klara nyansskillnader. Moderata samlingspartiet ser privatisering som en huvudstrategi för att förändra den offentliga sektorn. Folkpartiet och centerpartiet betraktar snarare privatisering som ett alternativ och komplement till det offentliga huvudmannaskapet.

Även om socialdemokraterna varit motståndare till många av de borgerliga partiernas förslag att privatisera offentliga uppgifter är det inte helt korrekt att framställa socialdemokraterna som principiella motstån-

dare till all privatisering. I den socialdemokratiska synen görs till en början en åtskillnad mellan "privatisering" och "kompletterande privat verksamhet". Till de senare räknas privatpraktiserande läkare och tandläkare, föräldrakooperativa daghem och enskilda skolor. Sådana verksamheter "utgör i vissa fall en nyttig jämförelsepunkt för statlig och kommunal verksamhet och tillför ibland den offentliga verksamheten ett nytänkande".[7] Man skiljer vidare mellan ideell och kommersiell privat verksamhet. Ideella verksamheter, som t.ex. kamratstödjande verksamhet inom missbrukarvården, betraktas som något positivt, även om dessa former anses ha begränsningar: "Som regel är det inte möjligt att bygga en heltäckande organisation för medborgarna på rent ideell basis."[8] När det gäller privata alternativ på kommersiell basis är socialdemokraternas huvudargument fördelningspolitiskt. I argumenteringen görs därför ofta en åtskillnad mellan tekniska tjänster och tjänster som rör social omsorg. Även socialdemokratiska kommuner lägger ut tekniska tjänster, såsom t.ex. sophämtning, på privata entreprenörer. Det är främst om de sociala tjänsterna som socialdemokraterna och de borgerliga partierna har olika åsikter. Socialdemokraterna befarar att om privata, kommersiella intressenter tar över en större del av tjänsterna, inom t.ex. sjukvården, skulle följden bli "en snedfördelning av resurserna", både mellan olika regioner och mellan bättre och sämre ställda medborgare. Man ifrågasätter också påståendet att privata lösningar alltid är effektivare. "Privatisering leder till snedfördelning av vårdresurserna. Inget tyder heller på att den till följd av sina inneboende egenskaper ger lägre kostnader." Slutsatsen blir därför ett förord för ett offentligt huvudmannaskap: "Så länge vi håller fast vid ett system där vi anser att vårdbehovet skall avgöra vilken vård en enskild får, är modellen med en allt dominerande offentlig verksamhet oundgängligen nödvändig."[9]

Mest negativ till privatisering av offentlig verksamhet är vänsterpartiet kommunisterna. I vissa fall kan man visserligen tänka sig att en kommun för smärre uppgifter skall kunna anlita entreprenör t.ex. från bygden. Men i övrigt fördömer vpk privatisering. Huvudargumentet är att kommuninvånarnas medborgarrättsliga situation starkt skulle försämras: privatisering "innebär ett hot mot de medborgerliga fri- och rättigheterna genom att medborgarnas möjligheter att i demokratisk anda följa och påverka den offentliga verksamheten inskränks och genom den upplösning av det ansvarsförhållande i vilket kommunförvaltningen står till invånarna".[10]

Den svenska privatiseringsdebatten har främst gällt dels primärkommunala och landstingskommunala uppgifter och dels statens affärsverksamhet. De borgerliga regeringarna under åren 1976-1982 tog visserligen inte initiativet till någon avyttring av statliga bolag; tvärtom ökade det statliga ägandet under dessa år till följd av näringspolitiska insatser i krisbranscher. Men åren därefter har alla tre borgerliga partier krävt att

den statliga affärsverksamheten minskas. I en gemensam borgerlig motion diskuteras de statliga affärsverkens roll på marknaden. Det påpekas att affärsverken delvis har ställning som monopol, samtidigt som en del av deras verksamhet bedrivs på den allmänna marknaden i konkurrens med enskilda företag. Den naturligaste lösningen anses vara att affärsverken helt upphörde med den konkurrensutsatta verksamheten. Alternativt skulle delar av verksamheten som har karaktären av monopol helt kunna avskiljas från de konkurrensutsatta delarna. Det viktiga är att det råder konkurrensneutralitet gentemot enskilda företag.[11] De borgerliga partierna kräver också att statliga företag avyttras till enskild ägo. I folkpartiets budgetförslag 1986 föreslås en utförsäljning av statliga företag, som skulle inbringa 3 miljarder kronor till statskassan.[12] Också moderaterna har yrkat på privatisering av statliga företag i denna omfattning.[13] Även centerpartiet är inne på denna linje: "All erfarenhet visar att konkurrensutsatta företag sköts effektivast i privat regi. Vi föreslår därför att en långsiktig utförsäljning av statliga företag påbörjas. Av särskilt intresse är Vattenfall, televerkets dotterbolag och delar av domänverkets skogsinnehav. Ytterligare exempel skulle kunna vara Procordia, SARA, Pripps, NCB, LKAB m.fl.".[14]

I termer av de generella förvaltningspolitiska doktriner som formulerats i denna bok tycks det alltså vara uppenbart att *marknadsmodellen* har de starkaste förespråkarna bland de borgerliga partierna. Slutsatsen är uppenbart korrekt, men endast under förutsättning att man begränsar sig till huvudmannafrågorna, spörsmålet om hur stor del av dagens offentliga uppgifter som bör överlåtas till enskilda intressen. Men marknadsmodellen inrymmer även andra aspekter. Den offentliga förvaltningen har på flera sätt förändrats under inflytande av impulser från det privata näringslivet, särskilt från tjänsteproducerande företag. Det gäller inte minst organisations- och ledningsformer, t. ex. målstyrning, flexiblare arbetsformer och avreglering. Medborgaren betraktas som en kund, som en konsument av offentliga tjänster. Servicekampanjer genomförs under inspiration från privata företag. När det gäller denna påverkan från den privata sektorn råder det inga principiella skillnader mellan de politiska partierna. För socialdemokraterna har inriktningen på av befrämja avreglering, service och ökad valfrihet inom ramen för den offentliga verksamheten varit ett sätt att bemöta de borgerliga kraven på privatisering. Det finns under 1980-talet en anmärkningsvärd enighet om behovet av ökad effektivitet och förbättrad service i den offentliga sektorn.

Doktrinen om den *lagstyrda* förvaltningen har, som tidigare påpekats, fått allmänt minskande betydelse under de senaste decennierna. Det finns emellertid vissa skillnader mellan partierna. Det är framför allt de borgerliga partierna som ger uttryck för uppfattningar som kan hänföras till den traditionella domstolsmodellen. Som tidigare nämnts utgör den offentliga personalens förändrade ställning ett tydligt uttryck för hur offentligrätts-

liga principer fått ge vika för privaträttsliga. Samtliga tre borgerliga partier anser nu att utvecklingen i vissa avseenden gått för långt. Man föreslår bl.a. att stats- och kommunaltjänstemännens tjänsteansvar förstärks.[15] Kraven på ett återinfört ämbetsansvar hänger nära samman med de borgerliga partiernas åsikt att JO:s ställning bör stärkas; JO:s maktbefogenheter skulle öka om möjligheterna att åtala tjänstemän vidgades. På senare tid förefaller det som om dessa krav fått visst gehör även inom socialdemokratin.

Också i andra ställningstaganden i frågor som rör kontrollen över förvaltningen röjs att de borgerliga lägger större vikt vid juridiska medel. Man vill ge domstolarna vidare befogenheter. "Möjlighet att få förvaltningsbeslut prövade i domstol ger ökade garantier för rättssäkerhet", skriver centerpartiet i en partimotion.[16] Även folkpartiet kräver utökade möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbeslut samt "möjlighet för enskilda att föra rättsbesvär".[17] Moderaterna går på samma linje och föreslår dessutom att en författningsdomstol inrättas. "Dess främsta uppgift skulle vara att säkerställa att regeringsformens fri- och rättigheter verkligen efterlevs av de politiska organen och av myndigheterna. Härigenom skulle författningsdomstolen kunna bli ett skydd för den enskilde mot det allmänna."[18]

Den allmänna idén om den *folkstyrda* förvaltningen har ett starkt stöd bland samtliga partier. Ingen går emot ansträngningarna att förstärka den demokratisk-parlamentariska styrningskedjan. Alla partier har under senare år blivit skeptiska till det omfattande bruket av ramlagstiftning. Misstron är särskilt stor på den borgerliga sidan. Den socialdemokratiska inställningen är mer tvetydig. Centerpartiet anser att "riksdagen genom ramlagar och delegation till regering och myndigheter av normbeslut avhänder sig stora delar av den normgivningsmakt som enligt regeringsformen tillkommer riksdagen". Värdet av sådan lagstiftning kan "starkt ifrågasättas".[19] Vänsterpartiet kommunisterna anser att ramlagstiftning innebär att praxis tenderar att "avlägsna sig från lagstiftarens ursprungliga avsikter".[20] De i riksdagen representerade partierna anser att riksdagens inflytande över den offentliga verksamheten bör öka.

Den kommunala självstyrelsen som allmän princip har stöd av samtliga partier. I konkreta fall har det emellertid ofta blivit debatt om den lämpliga ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter och lokala och regionala organ. Förhållandet mellan stat och kommun är en väsentlig del av decentraliseringsproblemet. Det är inte minst centerpartiet som yrkat på en längre gående decentralisering. Men ser man till utvecklingen i stort under 1970- och 1980-talen har åsiktsmotsättningarna dämpats. Det råder partipolitisk enighet om den allmänna tanken att minska statens detaljstyrning av kommunerna. Även åsikterna om styrelsen inom kommunerna har tenderat att utjämnas. Konvergensen beror i första hand på att socialdemokraterna gjort avkall på sin gamla skepsis mot kommundels-

nämnder; principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet är inte längre helig. Det ideologiskt färgade motstånd mot centerpartiets decentraliseringstankar och folkpartiets idéer om närdemokrati som socialdemokratiska politiker utvecklade i början på 1970-talet har nu uppgivits. Civilminister Bo Holmbergs "förnyelsearbete" går inte minst ut på att decentralisera ansvaret inom kommunerna och att ge kommunerna större befogenheter; frikommunförsöket är ett tydligt exempel på det senare. Även tankarna på brukarmedverkan och självförvaltning är allmänt accepterade. Det finns förvisso partier som vill gå ännu längre: centern, folkpartiet och vpk kräver t.ex. att kommundelsnämnderna skall väljas vid direkta val och inte utses av kommunfullmäktige. Centerpartiet har länge önskat ge landstinget större befogenheter, bl.a. krävs att landstinget skall få utse alla ledamöter i länsnämnderna. Men detta är ändå nyanser; huvudbilden är att samtliga partier står eniga bakom inriktningen på att decentralisera offentliga uppgifter till den lokala nivån.

Uppfattningarna om den administrativa korporatismen går i viss mening isär. Folkpartiet har länge gjort gällande att "särintressena" fått för stort inflytande i förhållande till "allmänintresset". Även moderata samlingspartiet är negativt till att intresseorganisationer kommit att få offentliga förvaltningsuppgifter. Man har bl.a. vänt sig mot att företrädare för intresseorganisationer varit representerade i många myndigheter och utredningar. Samtliga tre borgerliga partier protesterade mot den socialdemokratiska regeringens förslag att ge de anställdas representanter närvarorätt i kommunala styrelser och nämnder. Men frågan är om man inte även på detta område kan se en tendens till konvergens. Den kritiska syn på ämbetsverkens lekmannastyrelser som kom till uttryck i verksledningskommitténs betänkande hade stöd även av de socialdemokratiska ledamöterna. Även de stora arbetsmarknadsorganisationerna själva har på senare tid iakttagit en ökad restriktivitet när det gäller att svara på remisser och åta sig ledamotskap i offentliga organ. Så även om enigheten ingalunda är total finns det hos samtliga stora partier en ökad skepsis gentemot intresseorganisationernas deltagande i den offentliga verksamheten.

Skall man sammanfattande jämföra de politiska partiernas ställningstaganden i förvaltningspolitiska frågor är det inte svårt att finna skiljaktigheter. Särskilt i privatiseringsdebatten går åsikterna isär på ett sätt som överensstämmer med det i svensk inrikespolitik välkända vänster-högermönstret. Också i andra frågor finns det divergerande uppfattningar bland partierna: domstolarnas roll, ämbetsansvaret, direktval av kommundelsnämnder och utymmet för facklig representation i offentliga organ är några exempel. Men i många andra avseenden står partierna mycket nära varandra. Ett allmänt intryck är dessutom att åsiktsskillnaderna härvidlag tenderat att minska. De centrala begreppen i det förnyelseprogram som den socialdemokratiska regeringen formulerat är partipo-

litiskt okontroversiella. Ingen motsätter sig "service", "valfrihet", "medborgaren i centrum", "minskad detaljreglering", "decentralisering", "delaktighet", "frivillig samverkan" och "regelförenkling".

## 7.3 Internationell utblick

En borgerlig politiker som varit med i de borgerliga regeringarnas avregleringsförsök i slutet av 1970-talet utbrast för en tid sedan att det egentligen borde vara patent på förvaltningspolitiska idéer. Det fanns, menade han, inte mycket originellt i socialdemokratins förnyelseprogram. Han har sannolikt helt rätt; problemet är bara att patenträttigheterna knappast ligger hos den svenska borgerligheten heller. Tendenserna i svensk förvaltningspolitik är ingalunda unika.

I själva verket kan man tala om en internationell trend. Många länder har under senare tid, oberoende av regeringens politiska färg, lagt fram förslag med liknande innebörd som i Sverige. I de nordiska länderna pågår parallella försök att modernisera den offentliga sektorn.[21]

### *7.3.1 Danmark*

Den danska regeringens moderniseringsprogram lades fram i form av en redogörelse från finansministern till folketinget.[22] Programmet har tre mål: för det första ökad behovs- och kundorientering, för det andra ökad effektivitet och för det tredje göra det offentliga till en bättre arbetsplats. En förutsättning för hela programmet är att åtgärderna inte får leda till ökade kostnader. Tvärtom ses moderniseringsströvandena som ett komplement till besparingspolitiken; särskilt viktiga är initiativ som kan bidra till att hejda automatiska utgiftsökningar. De konkreta förslagen grupperas under fyra huvudrubriker. Strävandena till *decentralisering* går ut på att ge de verkställande myndigheterna större utrymme att självständigt fatta beslut om hur uppgifterna skall lösas. Budgetsystemet decentraliseras. Andra nyckelord är målstyrning, ökat brukarinflytande och ökad konkurrens mellan institutioner som producerar likartade tjänster. Statliga organ har fått ökade möjligheter att skaffa intäkter genom att saluföra tjänster på den öppna marknaden. Andra åtgärder i moderniseringsprogrammet går ut på att *utveckla personalresurserna.* Initiativ skall tas för att systematiskt utveckla ledare och medarbetare. Bättre incitament skall skapas för den enskilde att prestera en god insats. Åtgärderna innefattar bl.a. medarbetarsamtal, vidareutbildning, arbetsrotering och smidigare anställningsförhållanden. En tredje metod går ut på att bättre utnyttja *ny teknologi.* Myndigheterna har fått lättare att låna pengar för att inköpa ny teknologi. En fjärde åtgärd är en *"kampagne for bedre publikumsbetjening".* Syftet är här att förkorta handläggningstiderna, förbättra myndigheternas service, smidighet och hjälpsamhet i bemötandet samt flexibel och indvidualiserad behandling.

### *7.3.2 Norge*

Det norska förnyelsearbetet leds av Forbruger- og administrasjonsdepartementet (FAD). I sitt långtidsprogram har den norska regeringen formulerat huvudlinjerna i moderniseringsarbetet.[23] Förvaltningen skall bli effektivare, mer flexibel och mindre sektoriserad. Särintressena, experterna och professionerna har blivit för starka i förhållande till allmänintresset: både folkvalda organ och vanliga medborgare har fått för lite inflytande. Auktoritets- och ansvarslinjerna mellan offentliga myndigheter och privata intressen måste bli klarare. Intresseorganisationernas deltagande i den offentliga förvaltningen har minskat och antalet partssammansatta råd och nämnder har reducerats. Centralstyrningen skall minskas och ersättas med samordning av beslut fattade på lägre nivåer. Marknaden skall utnyttjas som styrande princip så att myndigheter utsätts för press att satsa på produktivitet, nyskapande och omprioritering. Idén om den suveräne konsumenten och det konkurrensutsatta privatföretaget skall få en mer central plats i den offentliga förvaltningen. Underlydande myndigheter skall ges större självständighet i förhållande till överordnade organ och i stället utsättas för direkt kontroll av brukare och klienter.[24] Åtgärderna inriktas bl.a. på personalutveckling, förbättrad service, regelreformer, effektivisering, bättre samspel mellan offentlig och privat sektor, reformerad ekonomistyrning, decentralisering och ökad användning av ny teknologi. För att göra myndigheterna mer lyhörda för medborgarnas "önskemål, rättigheter och behov" genomfördes 1983-1985 en omfattande kampanj, "Aksjon Publikum". Aktionen, som samordnades av FAD, riktade sig till statliga, fylkeskommunala och kommunala myndigheter. Till en början omfattades endast några försökskommuner, men hösten 1984 drogs samtliga kommuner in i verksamheten. Aktionen har haft syftet att förbättra service och kundkontakt. Tanken är att finna effektiva former för myndigheternas marknadsavkänning. Allmänheten skall snabbt kunna hitta rätt i myndigheten. Myndigheternas informationsfunktion innebär inte endast att sprida information utan också samla upp information om brukarnas behov och erfarenheter.[25] Kommuner och myndigheter har inspirerats att göra "publikundersökningar"; ett hundratal sådana frågeundersökningar riktade till besökande på lokalmyndigheter har genomförts. Lokala informationskontor har öppnats i flera kommuner. Öppethållandetider har ändrats och handläggningsrutiner i t.ex. byggnadslovsärenden har förenklats. Kampanjen har främst riktas till de offentligt anställda tjänstemännen. Ett flertal media har kommit till användning: seminarier, konferenser, informationsblad, presskonferenser, videokurser, handboksutgivning (t.ex. "Deltaker i samfunnet", en vägledning i kommunal information), affischer, klistermärken, kalendrar och serier.

### *7.3.3 Finland*

Principerna för arbetet att förändra den offentliga förvaltningen i Finland redovisades av regeringen 1984.[26] Utgångspunkten är en problembeskrivning som kunde vara hämtad från vilket annan samtida välfärdsstat som helst:

> "Förvaltningens snabba tillväxt har medfört komplicerade administrativa förfaranden, beslutsfattandet har centraliserats, samarbetet mellan förvaltningsgrenarna har varit svårt och serviceprinciperna har inte omfattats i tillräcklig grad. Mot dessa negativa drag i förvaltningen har tidvis nog så sträng kritik riktats. Byråkratiska attityder som rotat sig i förvaltningen, småaktiga formaliteter, osmidiga behandlingsordningar och otillräcklig känsla för klientens problem har man inte lyckats avhjälpa. Kritiken mot byråkratin har inte blivit tillräckligt beaktad inom förvaltningsverksamheten. De gamla byråkratiska tillvägagångssätten har ofta gjort det svårare att genomföra samhällsreformer."[27]

Åtgärdspaketet har också ett innehåll som starkt liknar förslagen i övriga nordiska länder. Förvaltningens allmänna struktur skall omprövas och nya ledningsformer införas. Decentralisering skall främjas och beslutanderätt delegeras. Förvaltningen skall göras mer serviceinriktad och större hänsyn skall tas till medborgarnas behov. Effektiviteten och produktiviteten skall förbättras. Centralt i det finländska moderniseringsarbetet är strävan efter "ett mera medborgarnära rättsskydd". Någon konflikt mellan rättssäkerhetsintresset och andra mål för förvaltningen framträder inte i regeringsdokumentet, tvärtom anses de olika strävandena komplettera varandra: "När rättsskyddet förbättras fäster man särskild vikt vid lagstiftningens förståelighet och tydlighet, den demokratiska tillsynen över förvaltningen, organiseringen av dataskydd, förvaltningsverksamhetens offentlighet, snabbheten vid beslutsfattandet, tjänstemännens utbildning, utvecklandet av förvaltningens tillvägagångssätt och rättsmedelsmyndigheternas sakkunskap."[28]

### *7.3.4 USA*

Ett viktigt inslag i de nordiska ländernas förvaltningspolitik är avreglering. Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet genomfördes flera olika kampanjer med inriktning på att förenkla regelsystemen, minska detaljregleringen och få till stånd färre, klarare och överskådligare bestämmelser. De konkreta åtgärderna var inte sällan inspirerade av amerikanska erfarenheter.[29]

Redan 1971 tog president Nixon initiativ till en översyn av vilka miljöeffekter nya regleringar fick och vilka kostnader de ledde till. Myndigheterna ålades att utföra s.k. "Quality of Life Review". President Ford

uppmanade 1975 myndigheterna att beräkna de ekonomiska effekterna av nya föreskrifter, s.k. "Inflatory Review". De instruktioner som Nixon och Ford utfärdade var tämligen allmänt hållna och den konkreta effekten blev ringa.

President Carter utfärdade 1978 en mer preciserad förordning om hur föreskrifter skulle utarbetas. Myndigheterna ålades att beskriva möjliga alternativ och bedöma effekterna av nya regler. Möjligheten att införa tidsbegränsad normgivning, s.k. "sunset legislation", togs också upp. Efter en bestämd tidsperiod skulle regelgivningen systematiskt ses över. Föreskrifter som inte längre är aktuella skall rensas ut. För att underlätta överblicken över mängden av olika bestämmelser upprättades en förteckning över regler utfärdade av federala myndigheter (Calender of Federal Regulations).

I president Reagans ekonomiska program ingick redan från början avreglering som en viktig del. De offentliga utgifterna och byråkratin skulle minskas. Regelgivning skulle ersättas av fria marknadskrafter. Instruktionerna till myndigheterna gjordes mer precisa och bindande. Myndigheterna åläggs att utföra detaljerade analyser av reglernas effekter, s.k. "Regulatory Impact Analyses". Gällande föreskrifter skall fortlöpande ses över. En myndighet får inte utfärda nya regler utan budgetdepartementets medgivande.

De amerikanska avregleringssträvandena har haft viss effekt. Under Reaganadministrationens hundra första dagar granskades över 700 förslag till nya regler och de åtgärder som vidtogs beräknas ha lett till en besparing på 15-18 miljoner kronor. Men ansträngningarna på att minska regelgivningen har ofta gått tungt. Förvaltningsmyndigheterna har inte sällan kritiserats för att fördröja och försvåra avregleringsarbetet.[30]

### *7.3.5 Frankrike*

Ett av den franska socialistregeringens första beslut efter valsegern 1981 var att genomföra en decentralisering av den offentliga förvaltningen. Utifrån sett var beslutet inte självklart. Efter ett kvarts sekel av besvikelser hade en vänsterregering äntligen nått den politiska makten. Och den statsapparat man kom i besittning av är nu inte vilken som helst: i jämförande läroböcker om offentlig förvaltning brukar Frankrike anföras som standardexempel på en centralstyrd enhetsstat med en effektiv, hierarkisk byråkrati. Att Mitterrand och hans regering började bryta upp denna centraliserade apparat är emellertid delvis logiskt. Man hade under de många åren i opposition fått uppleva hur många lokala initiativ fastnat i korridorerna i något ministerium i Paris. Inom socialistpartiet finns också en ideologisk strömning som betonar decentralisering och självförvaltning ("autogestion"). Huvudtanken bakom reformen 1981 var att minska den centrala statsmaktens förmynderskap över kommuner, de-

partement och regioner samt att stärka de folkvalda församlingarnas inflytande.[31] Statsmaktens gamle representant ute i länen, prefekten, har fått en förändrad roll, från verkställande uppgifter till efterhandskontroll. Kommunernas självständighet ökas. Regionernas ledning utses av folket i direkta val.

Även den statliga förvaltningen har blivit föremål för reformer. I socialistregeringen fram till valet 1986 fanns en särskild minister med ansvar för förnyelsen av den offentliga sektorn. Han har formulerat ett program som starkt påminner om de förslag som framförts i många andra västländer.[32] Den offentligt anställda personalen utgör en resurs som måste tillvaratas bättre, inte minst genom utbildningsinsatser. Det gäller att bättre informera brukarna om deras rättigheter i förhållande till myndigheterna. Tillgängligheten måste förbättras. Regelgivning och administrativa procedurer skall förenklas. Brukarnas rättigheter skall tillvaratas bättre. Ny teknologi bör användas för modernisera och effektivisera förvaltningen. Kontrollen över förvaltningen måste förnyas genom utvärderingar, förvaltningsrevision och effektivitetsmätningar.

### *7.3.6 Västtyskland*

En analys av den västtyska debatten om den offentliga förvaltningen visar att de politiska partierna i vissa avseenden har starkt divergerande uppfattningar.[33] Det gäller i synnerhet frågan om privatisering, där motsättningarna följer vänster-högermönstret. De borgerliga partierna CDU, CSU och FDP vill ha en minskad roll för staten, färre statliga regler, minskat antal offentligt anställda och mer privatisering. SPD försvarar statliga åtaganden med rättviseskäl och ställer sig därmed mer positiv till statlig regelgivning och en utbyggd förvaltningsapparat.

Men i en rad övriga avseenden intar de västtyska partierna anmärkningsvärt lika ståndpunkter. De är överens om att parlamentets och regeringens ställning måste stärkas. Enighet råder också om att normgivningen i första hand bör ske genom målstyrning. Utvärderingar och effektmätningar blir därmed väsentliga. Kontrollmetoder som besvärsförfarande och revision måste förbättras. Alla är överens om att regelgivning och handläggningsrutiner måste förenklas. Större sparsamhet och ökat kostnadsmedvetande i den offentliga verksamheten är också gemensamma värderingar. Betoningen på ökad kommunal självstyrelse får också allmän uppslutning. Alla partier betonar honnörsord som "Bürgernähe, Dezentralisierung, Selbstverwaltung, Freiräume, Eigeninitiative und Selbstorganisation, sowie mehr Bürgermitwirkung".[34]

Vad som lyser med sin frånvaro i den västtyska debatten, precis som i de andra länder som här nämnts som exempel, är referenser till erfarenheter i andra länder. De förvaltningspolitiska debattörerna tycks i allmänhet leva i föreställningen att det egna landets problem är unika. Den

franske ministern hänvisar till Frankrikes speciella historia, de västtyska partierna ger bara tyska exempel och de amerikanska presidenterna yttrar sig endast om förhållandena i USA. Men att det finns stora paralleller i många länder förvaltningsdebatt är otvetydigt; lika klart är att det inte är frågan om en öppet erkänd imitation. Att förklara varför liknande idéer och reformförslag dyker upp vid samma tid i länder med olika regeringar och skilda förvaltningstraditioner är en forskningsuppgift i sig.

## 7.4 Förvaltningspolitikens problem

I en mening är förvaltningspolitik av samma karaktär som annan sakpolitik, det må gälla socialpolitik, bostadspolitik eller energipolitik. Det handlar om att med hjälp av kollektiva beslut söka åstadkomma förändringar av bestämda delar av samhället. Förvaltningspolitiken kännetecknas emellertid av vissa säregenheter. Förvaltningspolitik har ett drag av metapolitik; det rör sig om en politik riktad mot den organisation som skall förverkliga annan politik. I den mån det inrättas särskilda organ med ansvar för förvaltningsreformer, som det svenska civildepartementet, blir det alltså fråga om en förvaltningsförvaltning, en statlig organisation med uppgift att förändra statliga organisationer.[35] (Det är därför som det är så tacksamt för facket på civildepartementet att tillämpa arbetsgivarens proklamationer på honom själv.[36])

En annan skillnad är att förvaltningspolitik sällan benämns förvaltningspolitik. Själva termen förekommer föga i svenskt offentligt tryck eller svensk debatt. I denna bok har vi använt begreppet som ett analytiskt hjälpmedel för att precisera de idéer och åtgärder som framförts med syftet att förändra (eller, naturligtvis, att bevara) den offentliga organisationen. Om själva termen förvaltningspolitik används eller inte har självfallet ingen betydelse. Men luckan i språket är ett indicium på något mer. Det finns en uppenbar brist på förvaltningspolitiska principer. Möjligen kan man se en förändring under senare år; det finns en del försök att anlägga ett helhetsperspektiv på den offentliga förvaltningen. Men när förvaltningen reformeras i något avseende sker det oftast utan hänvisning till mer generella principer. Förändringar i den offentliga organisationen har huvudsakligen skett på pragmatiska grunder och försvarats med lämplighetsargument i den speciella situationen.

Kanske är detta förhållande föga förvånande. Förändringar i förvaltningen genomförs ofta i direkt anslutning till ett beslut i någon politisk sakfråga. Särskilt under den offentliga sektorns expansiva period infördes reform efter reform på områden som utbildning, vård, social omsorg, konsumentskydd, trafiksäkerhet etc. Organisationsfrågorna blir därvid något sekundärt. Ett exempel är lekmannastyrelserna, som genomfördes i ämbetsverk efter ämbetsverk i samband med att en verksamhet byggdes ut eller ändrades, men vanligen utan att några mer principiellt hållna

argument gavs för och emot denna speciella ledningsform. Den förvaltningspolitiska tystnaden röjer på sitt sätt en naivitet. De institutionella arrangemangen betraktas implicit som något tekniskt och neutralt, som en form utan samband med det politiska innehållet. Så har välfärdsstaten byggts upp med stolta mål för dess sociala ambitioner, men utan att principerna för dess konstruktion klargjorts. Först när expansionen avstannat börjar de statsteoretiska problemen uppmärksammas.

Eller vilseleder själva begreppet 'förvaltningspolitik' tänkandet? Frammanas inte bilden av de perfekt kontrollerbara offentliga institutionerna, av några centrala politiker som, om de bara ville, kunde dra upp ritningar och bygga om, som vore förnyelseprogrammet ett den offentliga sektorns ROT-program? Är det inte i själva verket så att de förändringar som faktiskt äger rum i den offentliga förvaltningen uppstår som oväntade konsekvenser av yttre förändringar, som mer eller mindre mekaniska återverkningar av förändringar som ägt rum på annat håll i samhället? Är måhända tanken på 'förvaltningspolitik' bara ett missriktat försök att bidra till en legitimering i efterhand, att få de annorledes inträffade händelserna att se ut som det medvetna resultatet av en i förväg uttänkt plan?

Det vore naturligtvis naivt att göra gällande att alla förändringar i den offentliga organisationen skulle vara resultatet av medvetna politiska åtgärder. Det är heller inte detta som behöver vara innebörden. Tanken på förvaltningspolitik betyder endast ett antagande att inte all förändring behöver vara resultatet av slumpmässiga eller av mänskligt handlande opåverkade orsaker. Så snart man inte principiellt utesluter att målmedvetna handlingar kan påverka de offentliga institutionerna finns det ett utrymme för förvaltningspolitik. Detta betraktelsesätt förnekar ingalunda förekomsten av oavsiktliga konsekvenser och bieffekter; tvärtom är det ofta just dessa det politiska handlandets irrvägar som är de mest lärorika att studera. I vilken mån de förvaltningspolitiska ambitionerna faktiskt leder till några resultat är en fråga som ligger öppen för empirisk undersökning. Likaväl som annan politik kan också förvaltningspolitiken göras till föremål för utvärdering.[37]

Den speciella situation som beskrivits i denna bok torde i mångt och mycket utgöra en övergångsperiod. Efter rekordårens tillväxt har följt ett antal år av omprövning. Det har då i första hand gällt att komma till rätta med de akuta problemen med den offentliga sektorns finansiering. När stagnerande eller rent av minskande resurser förenas med vidmakthållna eller till och med stegrade politiska ambitioner återstår inget annat än att effektivisera och finna nya former för den offentliga verksamheten.

Ännu intressantare blir kanske den följande perioden, århundradets avslutande decennium. Vilken offentlig organisation kommer att vara bäst lämpad för att förverkliga den tidens politiska ambitioner? Det är knappast sannolikt att någon av de tre förvaltningdoktrinerna ensam kan

fungera som någon universallösning. Liksom hittills torde den bedrivna förvaltningspolitiken komma att utgöra en kombination av skilda principer.

Många faktorer kommer att utgöra begränsningar och betingelser för 1990-talets förvaltningspolitik. Låt oss avslutningsvis uppmärksamma en av de viktigaste. De medborgare, som den offentliga förvaltningen i en demokrati är till för, kommer i ett väsentligt avseende att vara annorlunda 1990 än 1920 och även 1960. De kommer rent generellt att vara bättre rustade att ta ansvar för sitt samhälle; den allmänna medborgarkompetensen kommer till följd av ökad utbildning, bättre information och andra faktorer att stiga. Den moderne medborgaren finner sig i allt mindre utsträckning i ödmjuk lydnad under auktoriteternas bud. I detta framtidsperspektiv närmar sig medborgaren det demokratiska idealet. De kollektiva institutionerna blir uttryck för autonoma beslut.

Om den moderna medborgaren inte finner sig i kollektiva åtgärder utan rationell argumentering gäller detta också förvaltningspolitiken. Om medborgarna skall betrakta den offentliga apparaten som "sin" stat måste dess principer göras explicita och göras till föremål för offentlig debatt. Ytterst är det fråga om den demokratiska statens legitimitet.

# Noter

## 1 Inledning

1 Nils Herlitz, *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*, Norstedts, Stockholm 1924.

2 Se t.ex. Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston 1944.

3 Hans Tson Söderström, utg., *Konjunkturrådets rapport 1986: Nya spelregler för tillväxt*, SNS, Stockholm 1986, s. 36 f.

4 För uppgifter om den offentliga sektorns tillväxt, se t.ex. *Offentliga sektorn: Utveckling och nuläge*, statistiska centralbyrån, Stockholm 1985; Daniel Tarschys, *Den offentliga revolutionen*, Liber, Stockholm 1978; Johan A. Lybeck, *Hur stor är den offentliga sektorn?*, Liber, Stockholm 1984; *Offentlig sektor: en förstudie*, ERU-rapport 19, 1982; *Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten*, LO 1986.

5 Se t.ex. *Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten*, LO 1986, s. 20.

6 Daniel Tarschys, "De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringstyper", i *Offentlig sektor i tillväxt*, SNS, Stockholm 1975, s. 11-39. En engelsk version av samma uppsats finns i *Scandinavian Political Studies*, 10, 1975, s. 9-32.

7 Tarschys, 1975, s. 17 ff.

8 I en senare tillämpning av det av Tarschys konstruerade schemat ger nationalekonomen Johan Lybeck exempel på de nio olika förklaringstyperna; Lybeck, 1984, s. 78 f.

9 Björn Molin, Lennart Månsson & Lars Strömberg, *Offentlig förvaltning*, 5 uppl., Bonniers, Stockholm 1979, s.12.

10 Bengt Owe Birgersson & Jörgen Westerståhl, *Den svenska folkstyrelsen*, LiberFörlag/ Jurist- och Samhällsvetareförbundets Förlag, Stockholm 1979, s. 187.

11 Se t.ex. Molin m.fl., 1979, s. 14.

12 Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 2nd ed., Marcel Dekker, New York & Basel, 1979, s. 387 f.

13 David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1965, s. 50.

14 Jan-Magnus Jansson, *Politikens teori*, Almqvist & Wiksell, Borgå 1970, s. 36 f, 54.

15 Herbert Simon, *Administrative Behavior*, 2nd ed., The Free Press, New York 1965, kap. 3.

16 Ibid., s. 62 ff.

17 T.ex. Johan P. Olsen, "Folkestyre, byråkrati og korporatisme", i Johan P. Olsen, red., *Politisk organisering*, 3 oppl., Universitetsforlaget, Bergen 1984, s. 33-44.

18 Gunnar E. Jervas, *Hur man studerar politik*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1974, s. 100.

19 "Förvaltningspolitiken har först och främst att sysselsätta sig med grundsatserna för en ändamålsenlig inrättning af den allmänna förvaltningen." Friedrich Bülau, *Statsvetenskapernas encyklopedi*, P.M. Linds förlag, Örebro 1843, s. 44.

20 "Verwaltungspolitik" definieras av en författare som "die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipen administrativen Handelns ausgeübte Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit, sowie der Organisations- und Personalstruktur der Verwaltung". Carl Böhret, *Politik und Verwaltung: Beiträge zur Verwaltungspolitologie* , Westdeutscher Verlag, Opladen 1983, s. 142. Jfr även Carl Böhret & Heinrich Siedentopf, red., *Verwaltung und Verwaltungspolitik*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 90, Duncker & Humblot, Berlin 1983; Hans-Peter Bull, red, *Verwaltungspolitik*, Luchterhand, Neuwied 1979; Thomas Ellwein, *Verwaltungspolitik in der 70er Jahren* , Godesberger Taschenbücher, 2, Bad Godesberg 1968.

21 För en översiktlig diskussion, se t.ex. Manfred Pirsching, "Soziale Koordinationsprinzipen und politischer Konsens", *Theorie der Normen: Festgabe für Ota Weinberger zum 65. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin 1984, s. 299-322.

22 Robert A. Dahl & Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, University of Chicago Press, (1953) 1976.

23 Gudmund Hernes, red., *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget, Bergen 1978, s. 27. Jfr indelningen i fem styrformer (opinions-, topp-, organisations-, ämbets- och marknadsstyrning) i Gudmund Hernes & Willy Martinussen, *Demokrati og politiske ressurser*, NOU 1980:7, s. 34.

24 En terminologisk kommentar kan här inskjutas. Även om det teoretiska begreppet är tillräckligt precist är valet av term inte självklart. Termen "förvaltningsideologi" har den fördelen att den framhäver att det rör sig om ett sammanhållet, av deskriptiva och normativa satser bestående, idésystem, men termen har den nackdelen att den associerar till partipolitisk ideologi. "Förvaltningsdoktrin" är en i många avseenden ändamålsenlig term, men den kan ge det felaktiga intrycket att det behöver röra sig om en kodifierad tankekonstruktion. "Förvaltningsskola" äger den besläktade nackdelen att implicera nödvändigheten av en sammanhållen grupp av personer. "Förvaltningsperspektiv" är alltför obestämt; samma sak gäller "paradigm". Mot termen "förvaltningssyn", som använts i tidigare framställningar, kan den invändningen riktas att pluralformen snarast leder tanken till hallucinationer. Av stilistiska skäl kommer några av ovanstående termer, trots sina brister, att användas parallellt med termen "förvaltningspolitisk princip".

25 Den modell som här presenteras gör inte anspråk på originalitet. Likartade klassificeringar återfinns i annan förvaltningslitteratur. Staffan Rylander skiljer mellan offentligrättslig förvaltningssyn, politisk förvaltningssyn, administrativ pluralism och teknokratisk förvaltningssyn; Staffan Rylander, "Om demokrati och statsförvaltning", *Idéer och ideologier*, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1969, s. 8-74. Claes Linde gör en uppdelning i en rättslig syn, en politisk syn och en effektivitetsinriktad syn i sin avhandling *Departement och verk*, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 1982, s. 68-106. En liknande indelning finns i Anders Mellbourns avhandling om de högre statstjänstemännens rolluppfattningar; Anders Mellbourn, *Byråkratins ansikten*, Liber, Stockholm 1979. En mer avvikande klassificering görs av Bo Rothstein som — i anslutning till Göran Therborn — skiljer mellan byråkrati, teknokrati och kaderadministration. Dessa "organisationsteknologier" anknyts av Rothstein till kapitalism, monopolkapitalism respektive socialism; Bo Rothstein, "AMS som socialdemokratisk reformpolitik", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, 18, 1980, s 5 f. I amerikansk litteratur urskiljs tre värden: "neutral competence", "representativeness" och "executive leadership"; se Herbert Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration", *American Political Science Review*, 50, 1956, s. 1057-1073. Jfr även kriterierna "rättslig kontroll", "politiskt inflytande", "klientinflytande" och "teknokratiskt oberoende"; Knut Dahl Jacobsen, *Teknisk hjelp og politisk struktur* , Universitetsforlaget, Oslo 1964, s. 8. Termerna lagstyrd, folkstyrd och marknadsstyrd har även föreslagits av professor Harald Baldersheim vid universitetet i Bergen.

26 Birgersson & Westerståhl, 1979, s. 190. Vår kursivering.

27 Ledarartikel "Politik och förvaltning", *Svensk tidskrift* 1936, s. 751-761 (cit. s. 761).

28 Nils Herlitz, "Likt och olikt i nordisk offentlig rätt", *Festskrift till Arthur Thomson* , Almqvist & Wiksell, Stockholm 1961, s. 233.

29 Arne Helldén, "Demokrati och statsmakt", *Tiden* 1964, s. 454-460 (cit. s. 455); "Gammal ämbetsmannafilosofi gäller ej i en demokrati", *Tiden* 1965, s. 114-116 (cit. s. 115). Helldén utvecklade sina tankar utförligare i boken *Regeringsmakt och demokrati*, Liber/Tema, Stockholm 1966.

30 Termen korporatism används i sin moderna socialvetenskapliga betydelse, som en neutral beteckning på de institutionella förbindelserna mellan de organiserade särintressena och det offentliga. Denna innebörd bör ej förväxlas med korporatismen som den statsform vilken omhuldades av t.ex. den italienska fascismen.

31 Dir 1983:44.

32 Se nedan, kapitel 2.

33 Olof Sörndal, "Byråkratismen i statsförvaltningen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1948, s. 383-404.

34 Ibid., s. 401.

35 Stig Johansson, "Framtidens kommuner behöver proffs", *Högskoletidningen TRISS*, nr 1, 1984, s. 25.

## 2 Organisation

1 Nils Herlitz, *Grunddragen i det svenska statsskickets historia* , 6 uppl., Norstedts, Stockholm 1964, s. 216 f.

2 Nils Herlitz, *Svensk självstyrelse*, Gebers, Stockholm 1933, s. 24 ff.

3 Ibid., s. 252.

4 Ibid., s. 241.

5 Herlitz, 1964, s. 76 f.

6 SFS 1965:600.

7 Dir. 1985:34, s. 2 f.

8 SFS 1981:1371.

9 *Fakta om statliga myndigheters ledning* , Ds C 1985:16, s. 52. Frågan ställdes till 59 verkschefer 1984 (exkl. affärsverken).

10 August von Hartmannsdorff, *Förslag till inrättningen af Sveriges statsförvaltning* , I, Stockholm 1823, s. 203 ff.

11 C.A. Reuterskiöld, *Den svenska statsstyrelsens organisation* , Uppsala 1927.

12 Simon Andersson, Anders Mellbourn & Ingemar Skogö, *Myndigheten i samhället* , 2 uppl., Liber, Stockholm 1983, s. 76-78.

13 Richard Murray, "Drivkrafter i myndigheternas internadministration", i Ingar Palmlund, red., *Effektivare myndigheter inom snävare ramar*, Liber, Stockholm 1985, s. 74.

14 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning,* SOU 1985:40, s. 253, 272 ff.

15 T.ex. Andersson, Mellbourn & Skogö, 1983, s. 78 f.; Murray, 1985, s. 74.

16 Svårigheten att finna någon logisk systematik av de offentliga organens kompetens gäller inte enbart Sverige. Jfr t.ex. Michael J. Buse, *Einführung in die politische Verwaltung* , Kohlhammer, Stuttgart 1975, s. 43 f.; Hans Peter Bull, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz* , Athenäum, Frankfurt am Main 1973, s. 149 ff.

17 Nils Herlitz, *Föreläsningar i förvaltningsrätt*, II, 2 uppl., Norstedts, Stockholm 1948, s. 133.

18 Ibid.; Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, 2 uppl., SNS, Stockholm 1958, s. 95.

19 *Myndighet, stiftelse eller aktiebolag? De statliga verksamhetsformernas innebörd och användning*, statskontoret, rapport 1976:22, Liber, Stockholm 1977, s. 7.

20 Håkan Strömberg, "Myndighet eller myndighetsutövning", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 35, 1972, s. 233-253.

21 I 1986 års förvaltningslag, som träder i kraft 1 januari 1987, finns inte denna sammanfattande definition. Någon ändring av innebörden åsyftas emellertid inte: "Begreppet myndighetsutövning har — från olika utgångspunkter — prövats i rättspraxis och vunnit en viss stadga. Det bör därför inte ändras." (*Ny förvaltningslag*, SOU 1983:73, s. 50.)

22 Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 12 uppl., Liber, Malmö 1984, s. 19.

23 Den nuvarande formuleringen, "med stöd av lag", infördes 1976. Den tidigare gällande paragrafen stadgade "genom lag", vilket innebar ett krav på att lagen explicit skulle namnge vilket organ som den myndighetsutövande uppgiften anförtroddes. Jfr Hans Ragnemalm, "En diskret grundlagsändring", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 39, 1976, s. 294-299.

24 Det finns en rik flora av organ som fyller offentliga uppgifter utan att vara renodlade myndigheter. Att finna en precis definition av denna typ av organ har visat sig vara mycket svårt, vilket också avspeglas i den obestämda terminologin. I anglosaxisk litteratur används ofta beteckningen "quangos" (quasi non-governmental organizations). I svenska inlägg förekommer termer som hybridorganisationer, schizofrena organisationer och gränsorganisationer. Jfr *Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor — en förstudie*, ESO, Ds Fi 1985:7.

25 *Källor: Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet*, SOU 1983:61; Svensk författningssamling; Hans Ragnemalm, "Regeringsformen 11:6, Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 39, 1976, s. 105-145.

26 Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 1984, s. 24-26; Carl Norström, *En studie över statlig verksamhet genom myndighet, stiftelse och aktiebolag*, Statskontoret 1976; Bertil Rosengren, *Privat, statlig och kommunal verksamhet: en jämförelse*, Studentlitteratur, Lund 1985.

27 Allmän försäkringskassa och skogsvårdsstyrelse anses "numera" utgöra myndigheter; prop. 1975/76:160, s. 135. Jfr Stefan Johfur, "De allmänna försäkringskassorna: självständiga organ eller förvaltningsmyndigheter?", seminarieuppsats, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, vårterminen 1985.

28 SOU 1985:40, s. 139.

29 Norström, 1976.

30 Prop. 1975/76:160, s. 153.

31 Bengt Johannesson, *De fristående organen: Gränsskiktsorganisationer mellan regeringskansli och centrala ämbetsverk*, meddelande 1980:5, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

32 *Kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper m.m.: Ökad klarhet om deras rättsliga ställning*, statsrådsberedningen 1984, s. 73.

33 Ibid., missiv.

34 *Rapport om utredningsväsendet*, Ds Ju 1975:14, s. 4.

35 *Kommittéhandboken*, Ds SB 1978:1, 2 f.

36 *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*, Ds SB 1984:1, s. 14.

37 Enligt den nuvarande terminologin är en *kommitté* det organ, den grupp personer som tillsätts, medan *utredning* betecknar resultatet av arbetet. Termen utredning används emellertid i praktiken ofta även som synonym till kommitté.

38 Direktiven publiceras löpande i en särskild serie. Fram t.o.m. 1982/83 samlades direktiven för under året tillsatta utredningar i den s.k. kommittéberättelsen, som finns intagen i riksdagstrycket som en regeringens skrivelse. Direktiven fr.o.m. 1983 utges i separata årsböcker.

39 Agneta Bladh, "Utredningsväsendet initieringsfas", Ds SB 1984:1, bil. 3.

40 Det finns exempel på att en intresseorganisation direkt kunnat påverka direktivens utformning; innan löntagarfondsutredningen tillsattes fick LO tillfälle att ge synpunkter på direktiven. Se Erik Åsard, *Kampen om löntagarfonderna*, Norstedts, Stockholm 1985, s. 18. Jfr arbetsmiljöutredningen; Lennart Nordfors, *Makten, hälsan, vinsten*, Studentlitteratur, Lund 1985, s. 64. Jfr även Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Gleerups, Lund 1969.

41 Hans Meijer, *Kommittépolitik och kommittéarbete*, Gleerup, Lund 1956, s. 346.

42 Kommittéförordning (SFS 1976:119).

43 Meijer, 1956, s. 9 ff.

44 Magnus Isberg, *Riksdagens roll under 1970-talet*, Akademilitteratur, Stockholm 1984, s. 61; KU 1984/85:35, s. 282.

45 Meijer, 1956, s. 98.

46 Ds SB 1978:1, s. 36.

47 En översikt över olika förslag ges i Ds Ju 1975:14, bil. 1 och Ds SB 1984:1, bil. 2.

48 Meijer, 1956, s. 292.

49 Ds SB 1984:1, bil. 2.

50 I själva verket var det endast ett mindre antal som verkligen lades ned. I många fall rörde det sig om utredningar som överförts till departement eller verk, redan nedlagts eller ej påbörjats. Rune Premfors, "Ingvar Carlssons kommittéslakt — en oblodig historia", *Administrations-Tema*, 12:2, 1983, s. 38-40.

51 KU 1984/85:35, s. 9, 279.

52 Ds Ju 1975:14, s. 25 ff.

53 Ds SB 1984:1, s. 18.

54 Jfr prop. 1985/86:100, bil. 2, s. 7.

55 *Affärsverken, ekonomi, konkurrens och effektivitet*, SOU 1968:45, s. 22 ff.

56 SOU 1968:45, s. 26.

57 Prop. 1983/84:34, s. 1.

58 *Affärsverken och deras företag*, SOU 1985:41, s. 20.

59 *Affärsverkens bolagsverksamhet: en kartläggning*, riksrevisionsverket, dnr 1983:388, 1984, s. 11 ff.; jfr skr. 1983/84:20.

60 *Domänverket 1984*, s. ii.

61 Prop. 1980/81:66, s. 27.

62 Jfr JK-uttalande med anledning av domänverksaffären; cit. i SOU 1985:41, s. 33.

63 Ibid., s. 26.

64 Ibid., s. 11.

65 Ibid., s. 11.

66 Ibid., s. 11.

67 Ibid., s. 12.

68 Källa: SOU 1985:41, s. 70.

69 Ibid., s. 11 ff., 4 ff.

70 Se t.ex. J. Arvid Sundin, *Affärsverken: myndighet, monopol eller företag i konkurrens* , Stiftelsen Marknadsekonomiskt alternativ för Sverige, Stockholm 1984, s. 23 ff.

71 Prop. 1980/81:66, s. 25 f.

72 Prop. 1984/85:25, bil. 4.

73 Mot. 1984/85:201.

74 SOU 1985:41, s. 12; jfr även s. 43.

75 Skr. 1984/85:20, s. 2 f.

76 Lennart Waara, *Den statliga företagssektorns expansion: Orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv* , Liber, Stockholm 1980.

77 *DAFA: myndighet eller bolag?*, Ds C 1985:1, s. 79 f.

78 Ibid., s. 8 ff.

79 Prop. 1984/85:255; 1985/86:112.

80 Skr. 1985/86:20.

81 Roger Henning, *Staten som företagare: En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1974, s. 7 ff.

82 Rundskrivelse, Sören Gyll, VD Procordia.

83 Statskontoret, rapport 1976:22, s. 23 f.

84 Se t.ex. Herlitz, *Föreläsningar i förvaltningsrätt* , II, 1948, s. 281 ff.; Strömberg, 1984, s 27 ff.

85 Stig Hofverberg, *Statsrätt och kyrkolag* , juridiska institutionen, Uppsala universitet 1983.

86 Håkan Strömberg drar slutsatsen att "begreppet offentligrättslig juridisk person numera saknar rättslig relevans"; "'Allmänt' och 'enskilt' i den offentliga rätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 48, 1985, s. 57.

87 För översikter med ytterligare litteraturhänvisningar, se Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna* , KF:s bokförlag, Stockholm 1951; Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Gleerup, Lund 1969; Olof Ruin, "Participatory Democracy and Corporativism: The Case of Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 9, 1974, s. 171-184; Jörgen Westerståhl & Mårten Persson, *Demokrati och intresserepresentation: En principdiskussion*, Liber, Stockholm 1975; Olof Petersson, *Folkstyrelse och statsmakt i Norden*, Diskurs, Uppsala 1984, kap. 8.

88 *Statliga och kommunala anslag till folkrörelserna*, referensgruppen för folkrörelsefrågor, civildepartementet 1984.

89 Nils Herlitz, *Nordisk offentlig rätt*, I, Norstedts, Stockholm 1958, s. 74.

90 Ibid., s. 75.

91 Nils Herlitz, "Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 24, 1921, s. 82.

92 Fritz Kaijser, *Kommunallagarna* , I, Landskommunernas förbunds förlag, Stockholm 1959, s. 11 ff.

93 Om kommunreformerna, se t.ex. Agne Gustafsson, *Kommunal självstyrelse* , Liber, Malmö 1984a; Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, red, *De nya kommunerna* , Liber, Stockholm 1983; Gunnar Wallin m.fl., red, *Kommunerna i förvandling* , Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973.

94 Gustafsson, 1984a, s. 42 f.

95 Se *Utvärdering av kommunreformen: Förslag till forskningsprogram,* Ds Kn 1978:5, för en sammanfattning av argumentationen.

96 Framställningen bygger på Strömberg & Westerståhl, 1983, s. 282 ff.

97 Ibid., s. 295.

98 Janerik Gidlund m.fl., *Folkrörelser och kommunalpolitik,* Ds Kn 1982:3.

99 SOU 1982:13, s. 36 ff.

100 SOU 1965:40, SOU 1975:41 och SOU 1982:13.

101 Ds C 1985:4, s. 25.

102 Ibid., s. 1 ff. Prop. 1984/85:216.

103 Ds C 1985:4, s. 30.

104 Fritz Kaijser, "Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun", SOU 1965:54, bil. 9, s. 196 ff.

105 SOU 1965:6, s. 55.

106 SOU 1965:54, s. 46.

107 Hilding Johansson, "Den kommunala verksamhetens expansion", i Wallin, red., 1973, s. 41-73.

108 Kaijser i SOU 1965:54, s. 212.

109 Prop. 1973:90, s. 190.

110 SOU 1974:84, s. 28.

111 Ulf Lindquist, *Kommunala befogenheter: En redogörelse för kommuners och landstingskommuners allmänna befogenheter i rättspraxis* , 2 uppl., Liber, Stockholm 1982.

112 *Kommunerna och näringslivet,* SOU 1982:20. Ett sådant förslag har senare framlagts av 1983 års demokratiberedning; *Principer för en ny kommunallag* , SOU 1985:29, s. 118 f.

113 SOU 1982:20, s. 11 f.

114 Leif Melin m.fl., *Kommunerna och näringslivet: Ett näringspolitiskt dilemma* , Liber, Stockholm 1984.

115 Ibid., s. 9 ff. Jfr Kommunal näringspolitik (statens industriverk, SIND 1984:8), som indelar kommunernas åtgärder i tre grupper: bevarandeinsatser, expansionsinsatser och nybyggarinsatser. Jfr även SIND 1984:1, 5, 6.

116 Melin m.fl., 1984, s. 106.

117 Christer Olofsson, *Kommunala bolag med industriutvecklingsuppgifter,* statens industriverk, SIND 1984:1, s. 68.

118 Agne Gustafsson, *Kommun och landsting idag* , 3 uppl., Liber, Malmö 1984b, s. 111.

119 Poul Meyer m.fl., *Offentlig forvaltning i Danmark* , Forlaget Politica, Århus 1980.

120 Dir. 1983:30, s. 2.

121 För en översikt, se t.ex. prop. 1983/84:152, s. 43 ff. (Ds C 1984:1).

122 Prop. 1983/84:152.

123 *Statsbidragskatalogen 1984/85,* civildepartementet/Liber 1984.

124 Ibid., s. 15 f.

125 Ibid., s. 3 ff.

126 SOU 1982:37.

127 Kaijser i SOU 1965:54, s. 226.

128 *Statlig tillsyn över kommunerna*, riksrevisionsverket, Dnr 1983:1105, 1985, s. 12-14.

129 Ibid., s. 66, 93.

130 Ibid., s. 96.

131 Ibid., s. 94.

132 Ibid., s. 24.

133 Bengt Owe Birgersson & Gunnar Wallin, "Den kommunala självstyrelsen — en analys", SOU 1977:78, bil. 2, s. 456.

134 Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Juridiska föreningen i Lund, 51, 1983, s. 76.

135 Kommunförbund måste noga skiljas från kommunalförbund. *Kommunalförbund* är ett sätt för geografiskt näraliggande kommuner att samverka om speciella förvaltningsuppgifter. *Kommunförbund* är en rikstäckande privaträttslig samarbetsorganisation med primärkommuner respektive landstingskommuner som medlemmar.

136 Sten-Sture Landström, "Kommunförbunden", i Wallin, red., 1973, s. 292.

137 Framställningen i det följande bygger i stor utsträckning på Ole P. Kristensen, "Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog?", *Nordisk administrativt tidsskrift*, 65, 1984, s. 96-117.

138 Även här ansluter diskussionen i stor utsträckning till Kristensen, 1984, som i detta avseende baserar sin framställning på Emanuel S. Savas, *Privatizing the Public Sector*, Chatham House, Chatham 1982.

139 För en översikt se Eva Svensson, "Pysslingen Förskolor AB", seminarieuppsats, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, vårterminen 1985.

140 Prop. 1984/85:177. Bidrag kan däremot ges åt daghem som drivs av föräldrakooperativ eller ideella organisationer med speciell form av pedagogik under förutsättning att daghemmet är upptaget i den kommunala barnomsorgsplanen.

141 *Folkstyret i kommunerna: Medverkan, delaktighet, ansvar*, SOU 1984:83, s. 25-27; Curt Riberdahl, "Viktigt att veta vad lagen säger om privatisering", *Kommunaktuellt*, 17, 23 maj 1985.

142 Herlitz, 1948, s. 149 ff. Enligt vissa författare bör subordinationsförhållande inte likställas med ett ansvarsförhållande; se t.ex. Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin 1925, s. 302 f. För en annan ståndpunkt, se förvaltningsutredningens slutbetänkande SOU 1983:39, som grundas på tanken om en "uppdrags- och ansvarskedja" (s. 16).

143 SFS 1982:1177.

144 Prop. 1965:65, s. 11.

145 Ibid., s. 10.

146 Ibid., s. 3.

147 Erik Berggren, *Att delegera regeringsärenden*, Liber, Stockholm 1983, s. 73.

148 Prop. 1975/76:96, s. 9.

149 Ibid., s. 85.

150 Jfr KU 1984/85:35, s. 259 ff. I vissa frågor har även civildepartementet samordnande uppgifter.

151 Berggren, 1983, s. 74.

152 SOU 1958:14, s. 133 f.

153 Prop. 1965:65, s. 10.

154 Berggren, 1983, s. 56, 59, 63.

155 KU 1984/85:35, s. 272.

156 Ibid., s. 273.

157 Ingemar Eliasson, "Maktfördelningen mellan regeringen och ämbetsverken", i Bengt Rydén, red., *Makt och vanmakt: Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*, SNS, Stockholm 1983, s. 83 f. Eliasson var statssekreterare 1976-1980 och statsråd och chef för arbetsmarknadsdepartementet 1980-1982.

158 Karin Ahrland, "Nej, fru statsråd!", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 86, 1983, s. 146 f. Ahrland var statsråd i socialdepartementet 1981-1982.

159 Bert Levin, "En skog av röda nålar: Om politiseringen av departement och förvaltning", i Rydén, 1983, s. 91.

160 Ibid., s. 92.

161 Georg Danell, "Erfarenheter från Kanslihuset", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 87, 1984, s. 100.

162 SOU 1983:39, s. 83. I vår förvaltningsenkät hade 60 av 70 ämbetsverk lekmannastyrelse.

163 Ibid., s. 84 f. Jfr Axel Hadenius, "Ämbetsverkens styrelser", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 81, 1978, s. 19-32.

164 SOU 1983:39, s. 85.

165 *Källa:*Verksledningskommittén, SOU 1985:40, s. 260; Ds C 1985:16, s. 8 ff.

166 *Fakta om de statliga myndigheternas ledning*, Ds C 1985:16, s. 22.

167 Bo Rothstein, "Från 'Det svenska systemet' till 'Den svenska modellen' eller Fanns det en arbetsmarknadspolitik före AMS?", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, 23-24, 1982, s. 9.

168 Verksledningskommittén, PM 17, 1984, s. 16.

169 Jfr SOU 1983:39, s. 89.

170 SOU 1985:40, s. 266 ff.

171 SOU 1983:39, s. 102.

172 SOU 1985:40, s. 118.

173 Ibid., s. 14.

174 Ibid., s. 119.

175 Ibid., s. 120.

176 Ibid., s. 123.

177 Ibid., s. 125.

178 Ibid., s. 125 ff.

179 Ibid., s. 141.

180 Ibid., s. 121 ff., 146 f.

181 T.ex. kammarrätten i Göteborg, försvarets rationaliseringsinstitut, socialstyrelsen, energiforskningsnämnden och TCO.

182 T.ex. kammarrätten i Göteborg, hovrätten för nedre Norrland, justitiekanslern, domstolsverket, försvarets rationaliseringsinstitut, socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, naturvårdsverket och SACO/SR.

183 Remissyttrande, datainspektionen, 1986-01-29, s. 3. Generaldirektören Freese reserverade sig på denna punkt.

184 Remissyttrande, SIDA, 1986-01-15, s. 2.

185 Remissyttrande, riksförsäkringsverket, 1985-12-19, s. 3.

186 Remissyttrande, bankinspektionen, 1986-01-14, s. 2.

187 Remissyttrande, TCO, 1986-01-13, s. 2.

188 Remissyttrande, LO, 1986-01-07, s. 2.

189 Ibid., s. 21 f.

190 Ibid., s. 24.

191 Remissyttrande, SACO/SR, 1986-01-13, s. 1.

192 Remissyttrande, SAF, 1985-12-04, s. 1 f.

193 Prop. 1985/86:138, s. 16.

194 För en kort historisk översikt över länsförvaltningen i Sverige, se Hans Esping, *Länsförvaltning under 400 år*, statskontoret/Liber, Stockholm 1985.

195 Ibid., s. 15.

196 Lennart Friberg, *Styre i kristid: Studier i krisförvaltningens organisations och struktur*, Allmänna förlaget, Stockholm 1973.

197 Bo Rothstein, "AMS som socialdemokratisk reformbyråkrati", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, 18, 1980, s. 63.

198 För en sammanfattning av diskussionen, se Lars G. Nilsson m.fl., red., *Demokrati och förvaltning: Reformförslag och debatt om den regionala samhällsverksamheten*, Studentlitteratur, Lund 1970.

199 Prop. 1985/86:5, s. 11.

200 Prop. 1985/86:55.

201 Olof Sörndal, *Den svenska länsstyrelsen: Uppkomst, organisation och allmän maktställning*, Sundqvist & Emond, Lund 1937, s. 45.

202 *Norrbottenprojektet: Sammanfattning*, statskontoret, rapport 1985:10, s. 66.

203 *Landshövdingeboken*, statskontoret/Liber, Stockholm 1984, s. 11.

204 Undersökningen avser 1983. SOU 1985:40, s. 193. För motsvarande data från 1973, se Bo Hagström, *1971 års länsförvaltningsreform*, Studentlitteratur, Lund 1978, s. 108.

205 Hagström, 1978, s. 144. Undersökningen genomfördes visserligen redan 1973, dvs. innan alla styrelseledamöterna började utses av landstingen, men inget tyder på att förhållandena är annorlunda idag. Jfr SOU 1985:40, s. 19 f.

206 Prop. 1976/77:19, s. 4.

207 Prop. 1975/76:168, s. 66 f; mot. 1976/77:585. Förslaget röstades igenom av riksdagen våren 1976, men hann aldrig genomföras.

208 Prop. 1952:155, s. 15.

209 SOU 1985:40, s. 191 f.

210 *Statskalendern 1985.*

211 Ragnar Edenman, i *Landshövdingeboken*, 1984, s. 39.

212 Regeringsbeslut 1983-12-15 RE 3006/83, med hänvisning till promemorian "Samordnad statlig regionalförvaltning", civildepartementet, 1983-12-15.

213 *Departementalkommitterades betänkande*, I, Allmän del, Stockholm 1913, s. 159 f.

214 Detta och följande citat ur remissvar avgivna 1913 (i riksarkivet).

215 Betänkande, I, 1913, s. 56.

216 Prop. 1965:65, s. 9.

217 KU 1976/77:44, s. 12-15, bil. 5.

218 SFS 1974:613.

219 Det skall också nämnas att ytterligare en paragraf i regeringsformen har relevans för bedömningen av förhållandet mellan regering och ämbetsverk. I RF 12 kap. 5 § regleras det s.k. spörsmålsinstitutet, dvs. riksdagsledamöternas rätt att ställa frågor och interpellationer till statsråd "i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning". I förarbetena till regeringsformen fastslås att statsråden undviker att "uttala sig om verksamheten vid olika förvaltningsmyndigheter". Närmare härom, se SOU 1985:40, s. 39-41. (Se även denna bok, avsnitt 6.1.2).

220 Se närmare kapitel 4.

221 SOU 1983:39, s. 19.

222 Ibid., s. 99 f.

223 Daniel Tarschys, "Ta befälet över förvaltningen", *Dagens Nyheter* 1983-09-01.

224 Nils Stjernquist, "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 87, 1984, s. 215.

225 Ibid., s. 218.

226 Ibid., s. 219.

227 Nils Elvander, "Regeringsmakt och byråkrati", *Tiden*, 1966, s. 396-401; Arne Helldén, *Regeringsmakt och demokrati*, Liber/Tema, Stockholm 1966.

228 *Sveriges statsskick, 1*, SOU 1963:16, s. 66.

229 Stjernquist, 1984, s. 221.

230 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, SOU 1972:15, s. 28.

231 JK, remissyttrande 1983-11-30, s. 3.

232 Daniel Tarschys, PM 1984-03-19, s. 23 f.

233 SOU 1985:40, s. 38.

234 Ibid., s. 41.

235 Ibid., s. 42.

236 Remissutlåtande, juridiska fakultetsnämnden, Stockholms universitet, 1985-12-09.

237 Ibid., s. 7 f.

238 Remissyttrande, juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd, Lunds universitet, 1986-01-07.

239 Ibid., s. 3 f.

240 Remissyttrande, kammarkollegiet, 1986-01-15, s. 3.

241 SOU 1985:40, s. 91.

242 Ibid., s. 98 f.

243 Ibid., s. 95.

244 Remissyttrande, 1986-01-07, s. 6.

245 Remissyttrande, domstolsverket, 1985-12-16, s. 4.

246 Remissyttrande, kommerskollegium, 1986-01-09, s. 3.

247 Remissyttrande, SAMN, 1986-01-13, s. 4.

248 Stig Strömholm, "Den totalitära staten i sin prydno", *Svenska Dagbladet*, 28 januari 1986.

249 För en undersökning av departements- och verkstjänstemäns förvaltningsattityder, se Claes Linde, *Departement och verk: Om synen på den centrala — statsförvaltningen och dess uppdelning i en förändrad offentlig sektor* , Stockholms studies in politics, 21, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet 1982.

250 Bengt Jacobsson, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken* , Studentlitteratur, Lund 1984.

251 Ibid., s. 142.

252 Ibid., s. 143 ff.

253 Ibid., s. 165.

254 Ibid., s. 153.

255 Ibid., s. 19 f. Jfr även Handelshögskolans remissyttrande över SOU 1985:40, 1986-01-15, s. 3 f.

256 Se t.ex. Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, Paris 1984, s. 58 ff.

257 Riksdagens revisorers förslag angående effektivitetsproblem vid utlokalisering av statliga civila myndigheter, försl. 1984/85:13. En studie av det politiska beslutsfattandet ges i Barry Holmström, "Ord och handling: En analys av statsförvaltningens omlokalisering som regionalpolitisk metod", i Axel Hadenius m.fl., *Tre studier i politiskt beslutsfattande*, Acta Universitatis Upsaliensis, skrifter utg. av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 98, Almqvist & Wiksell, 1984, s. 69-147.

258 Jfr dock Herlitz, 1948, s. 120; Lennart Lundquist, *Förvaltningen i det politiska systemet*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund 1982, s. 5 ff.

259 För en jämförelse mellan decentraliseringsdebatten på 1850-och 1960-talen, se se Lennart Lundquist, *Means and Goals of Political Decentralization* , Studentlitteratur, Malmö 1972. Jfr en även kommande avhandling av Agneta Bladh, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Gunnel Gustafsson, statsvetenskaplig institutionen vid Umeå universitet, leder f.n. forskningsprojektet "Decentralisering av politisk makt".

260 Gustaf Jonnergård, *Decentraliserat samhälle* , LTs förlag, Stockholm 1972, s. 18 (cit.), 138; jfr även samme författares *Decentralisera framtiden* , LTs förlag, Stockholm 1980.

261 *Lägg besluten närmare människorna!*, decentraliseringsutredningens principbetänkande, SOU 1978:52.

262 Heckscher, 1958, s. 225.

263 SOU 1978:52, s. 11.

264 Ibid., s. 19.

265 Remissammanställning i prop. 1978/79:111, bil. 14.3.

266 KU 1978/79:35.

267 Arthur Thomson, "Centralisering eller decentralisering i statsförvaltningen?", i *Människan och samhället: En bok till Tage Erlander på 50-årsdagen*, Tiden, Stockholm 1951, s. 179 f.

268 Tage Erlander, festskrift till Hjalmar Mehr 1970, återgivet i *Sjuttiotal*, Tiden, Stockholm 1979, s. 143 f. Det bör påpekas att Erlander här använder termen "korporativism" i dess franska betydelse, som beteckning för en snäv, defensiv och gruppegoistisk intressekamp.

269 Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, 1925, s. 18 f.

270 Barry Holmström, "Skogsintressena, äganderätten och marklagstiftningen", i Göran Skogh, red, *Vem skall bestämma över skog och mark? Synpunkter på lagstiftningen om markresurserna*, Dialogos, Lund 1984, s. 57.

271 *Norrbottenprojektet*, statskontoret, rapport 1985:10, s. 10.

272 SOU 1982:24, s. 215.

273 Ibid., s. 46.

274 Berggren, 1983, s. 34 ff.

275 Ibid., s. 85.

276 Ibid., s. 105 ff; Ds SB 1983:1; Ds SB 1984:3.

277 Förslag till ny organisation för televerket: central och regional förvaltning, televerkets författningssamling serie A:27, 1973-03-23; Televerkets organisation: Hur vi arbetar — idéer och principer, televerket A 0420141, 1978.

278 SOU 1974:84, s. 2 f.

279 T.ex. prop. 1975/76:168, s. 47.

280 För en närmare redogörelse, se Gustafsson, 1984a, s. 203 ff.

281 T.ex. mot. 1983/84:1353; 1984/85:1554; 1985/86:K610.

282 Prop. 1978/79:181, s. 10.

283 För en utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i tre städer, se Erik Amnå, *Lokala organ: Kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro*, civildepartementet 1985.

284 Skr. 1984/85:202, s. 50.

285 SOU 1984:83, s. 14.

286 *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*, SOU 1985:28, s. 34 f.

## 3 Personal

1 Daniel Tarschys, *Den offentliga revolutionen*, LiberFörlag, Stockholm 1978, s. 46; *Offentlig sektor — en förstudie*, ERU-rapport 19, Stockholm 1982, s. 38; *Statsanställda 1984*, del 1 (SOS), s. 32; *Kommunalpersonal 1984* (SOS), s. 13, 27, 31.

2 Tarschys, 1978, s. 43.

3 Ibid., s. 42.

4 Lars F. Tobisson, *Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt*, Jurist- och samhällsvetareförbundets Förlags AB, Nyköping 1973, s. 25 ff.

5 Tarschys, 1978, s. 43.

6 *Arbetsmarknadsstatistisk årsbok 1982-1983* (SOS), s. 67.

7 Ibid., s. 68.

8 Ibid., s. 70.

9 Ibid., s. 69.

10 SOU 1955:34, s. 21.

11 *Arbetsmarknadsstatistisk årsbok 1982-1983* (SOS), s. 68.

12 Ibid., s. 70.

13 *Kommunal personal 1984* (SOS), s. 13 och 23. I siffrorna ingår inte de kommunalt anställda som har statligt reglerade löner (främst lärarna).

14 *Statsanställda 1983*, del 1 (SOS), s. 33; *Statsanställda 1984*, del 1 (SOS), s. 33.

15 Reformen är utförligt behandlad i litteraturen. Här har främst utnyttjats Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, 2 uppl., Gleerup, Lund 1969, s. 123 ff; Tobisson, 1973; Axel Hadenius, "Förändringar i statstjänstemännens förhandlingsrätt", *Staten som arbetsgivare — principförslag till organisation och arbetsformer*, Ds B 1977:9, bil. 2; Gustav Svensson, *Medbestämmande och politisk demokrati*, Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala 7, Iustus Förlag, Uppsala 1985, s. 25 ff.

16 Länge uppdelades de civilt anställda inom statsförvaltningen i tre grupper: ämbetsmän, tjänstemän och betjänte. Ämbetsmännen stod högst i rang och utgjordes av kollegieledamöter, domare m.fl. Till gruppen betjänte räknades befattningshavare med osjälvständiga uppgifter: vaktmästare, fångvaktare, bro- och banvakter m.fl. Tjänstemännen var en mellangrupp. Denna indelning hade i början av 1900-talet förlorat det mesta av sin praktiska betydelse. Särreglerna för de olika kategorierna upphävdes successivt. Istället började en indelning i tjänstemän och arbetare etableras. Tjänstemannabegreppet var visserligen ganska oenhetligt men grovt sett torde gränslinjen mellan tjänstemän och arbetare ha varit identisk med innehav resp. frånvaro av straffrättsligt ämbetsansvar. Huvuddelen av de statligt anställda var tjänstemän. Andelen arbetare var 1913 cirka 15 procent. 1944 hade andelen stigit till 33 procent. Fr.o.m. 1972 är alla arbetstagare hos staten tjänstemän. Tobisson, 1973, s. 24-29; Svensson, 1985, s. 24, 42.

17 Tobisson, 1973, s. 25.

18 Hadenius, 1977, s. 1 f.

19 Tobisson, 1973, s. 84 ff; Hadenius, 1977, s.7.

20 Tobisson, 1973, s. 95 ff.

21 Remissyttrandena refereras utförligt i *De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt*, SOU 1963:51, s. 37-52.

22 Prop. 1965:60, s. 103.

23 Ibid., s. 103 f.

24 Tore Sigeman, "Sverige", i *Arbetsrätten i Norden*, Nordiska rådet/Nordiska ministerrådet, Stockholm 1985, s. 363.

25 Se artiklar i *Dagens Nyheter* 8/6 1985 (Clas Barkman om Norge), 12/6 1985 (Gert Tryman om Danmark) och 17/6 1985 (Claes Leo Lindwall om Finland). Korta notiser också i *Arbetsrätten i Norden*, 1985, s. 35 (Danmark), s. 253 (Norge).

26 Prop. 1965:60, s. 108.

27 Ibid., s. 108.

28 Folke Schmidt, *Facklig arbetsrätt*, P.A. Norstedt & söners förlag, Stockholm 1976, s. 218; *Arbetsmarknadsstriden II*, SOU 1984:19, s. 45. — Bertil Wennergren påstår i standardarbetet, *I statens tjänst*, 4 uppl., Liber Förlag, Stockholm 1985, s. 62, att nämnden vid fem olika tillfällen uttalat att konflikten i fråga skulle vara samhällsfarlig. Detta är felaktigt. Om nämndens agerande 1980 och 1983 se SOU 1984:19, s. 59 f., 62.

29 Wennergren, 1985, s. 39.

30 Karl-Lennart Uggla, "Om konflikträtten på statens område", Anders Broström, red., *Storkonflikten 1980*, Arbetslivscentrum 1981, s. 85 ff. — Förslag om "opartiskt inslag" i "samhällsfarliga" nämnden framfördes också av Svenska kommunförbundets förhand-

lingschef Lars Ahlvarsson i uppsatsen "Regeringspaketet och medlingen blev avgörande", ibid., s. 52 f. Konfliktutredningen (Sven-Hugo Ryman) föreslog 1984 att nämnderna — arbetsmarknadsnämnden, statstjänstenämnden och centrala nämnden — skulle förstärkas med en opartisk ordförande. *Arbetsmarknadsstriden I*, SOU 1984:18, s. 160 ff.

31 "Dags att rensa upp i löneröran", *Aftonbladet* 21/5 1985.

32 SOU 1984:18, s. 151 f. SKAF har dock uttryckt vissa sympatier för att ge en opartisk person utslagsröst. Ibid.

33 Björn Molin, Lennart Månsson & Lars Strömberg, *Offentlig förvaltning*, 5 uppl., Bonniers, Stockholm 1979, s. 143.

34 SFS 1965:274.

35 Hadenius, 1977, s. 12 ff.; Svensson, 1985, s. 38 ff.

36 Torsten Seth & Gustav Svensson, *Medbestämmande i statsförvaltningen*, Liber Förlag, Stockholm 1982, s. 89 f. Det bör kanske tilläggas att stora delar av AF ligger inom det avtalsbara området.

37 Prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 150 f. Våra kursiveringar.

38 Ibid., s. 152. — Motivet till att dessa avtalsförbud inte togs med i själva lagtexten var att en detaljerad gränsdragning i lagstiftningen antogs medföra en onödig "stelbenthet" i tillämpningen; ibid. s. 153 f. Jfr Svensson, 1985, s. 96 ff.

39 Svensson, 1985, s. 99 ff.

40 Tobisson, 1973, s. 227 ff., 311 ff.; Seth & Svensson, 1982, s. 54 f.

41 Förordning (SFS 1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m., 5 §.

42 Molin m.fl., 1979, s. 140. — I SAV informerar 1982:2, Strejkrätt i statlig tjänst, betonas att SAV:s chef håller "fortlöpande och nära kontakt med både personalministern och dennes statssekreterare" (s. 20).

43 "Dubbelkommando över avtalen", *Dagens Nyheter* 7/5 1985. Även *Aftonbladet* ville stärka SAV:s ställning som "fristående verk", 21/5 1985.

44 *Aftonbladet* 21/5 1985.

45 Dagspressen 5/10 1985.

46 Clas Barkman, "Nu hoppas facken på rakare beslutsgångar", *Dagens Nyheter* 5/10 1985.

47 Ewa Hedlund, "SAV:s trojka förhandlar utan regeringens hjälp", *Svenska Dagbladet* 18/10 1985.

48 Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1980, s. 336.

49 Ibid., s. 336 f.

50 Prop. 1984/85:100, bil. 2, s. 3 ff.

51 Ibid., s. 4.

52 Ibid., s. 4 f.

53 Prop. 1984/85:83, KU 1984/85:34, rskr 295; KU 1985/86:1, rskr 1.

54 Prop. 1984/85:83, s. 16.

55 SAV cirkulär 1982 A8, MBL-cirkulär, s. 28.

56 Förordning om statliga kollektivavtal, m.m., 8 §.

57 Ibid., 9 §.

58 Seth & Svensson, 1982, s. 57 ff. Jfr SAV:s instruktion 3-4 §§.

59 Om dessa organisationer, se Seth & Svensson, 1982, s. 68 ff.

60 SAV informerar 1982:2, Strejkrätt i statlig tjänst, s. 20. — För tidigare praxis se även Molin m.fl., 1979, s. 138 f.

61 Avtal om lokala löneförhandlingar m.m. inom ATF-området (L-ATF).

62 Avtal om löner 1984-85 för statstjänstemän m.fl. (ALS 1984-85), 3 § protokollsanteckning. SAV-cirkulär 1984 A26.

63 Skr. 1984/85:202, s. 55 ff.; prop. 1984/85:219, s. 44 ff.

64 Prop. 1984/85:219, s. 45.

65 Ibid., s. 46.

66 Ibid., s. 46.

67 Ibid., s. 49 f.

68 Snabbaktuellt från SAV, nr 15, 1985-12-18.

69 SOU 1984:19, s. 23.

70 Om dessa organisationer se Tomas Bergström & Bengt Lundell, *Kommunerna och MBL: lokalt medbestämmande* , Lund Political Studies 44, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Lund 1984, s. 40 ff.

71 Oasen har tolv ledamöter varav fyra utses av staten och fyra vardera av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Ett mindre arbetsutskott finns också som sammanträder ofta, även mellan avtalsrörelserna. SOU 1984:19, s. 21.

72 Se Boström, red., 1981, s. 56 ff (Sigvard Marjasin), s. 68 ff (Björn Rosengren), s. 90 ff (Lars-Erik Nicklasson), s. 95 ff (Hans Hellers).

73 Se t.ex. *Organiserad samverkan mellan offentligt anställda inom TCO*, Rapport framlagd av en arbetsgrupp tillsatt av styrelserna för KTK och TCO-S, TCO 1979, s. 9, 14 f.

74 Nils Elvander, *De fyras gäng spricker*, stencil 1984.

75 För detta avsnitt se t.ex. Wennergren, 1985, s. 74 ff.; Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt* , 12 uppl, Liber Förlag, Malmö 1984, s. 48 ff.; Hans Edsberg, "Tillträde till offentlig anställning", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1979, s. 174 ff.; *Politisk styrning — administrativ självständighet*, SOU 1983:39, s. 21 f.; SAV cirkulär A15, Tillsättning av tjänster.

76 I rapporten *Statliga chefsfrågor*, Ds B 1982:4, från dåvarande budgetdepartementets personalenheter föreslogs att tillsättandet av byråchefstjänster och därmed jämställda tjänster så långt möjligt borde decentraliseras och i regel förläggas till den myndighet där tjänsten är inrättad. Samma förslag även i verksledningskommitténs huvudbetänkande, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, SOU 1985:40, s. 78. — Ett par myndigheter, bl.a. statens vägverk, har också under senare år haft tillstånd att tillsätta tjänster på byråchefsnivån, SOU 1983:39, s. 21.

77 Förordning (SFS 1984:819) om statliga platsansökningar. Undantag gäller bl.a. för tjänster som omfattas av rekryteringsbegränsning enligt beslut av statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), 3 §.

78 SFS 1984:110.

79 Wennergren, 1985, s. 80.

80 *Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m.m.* , Ds C 1983:16, s. 165 ff. Utredningens uppgifter bekräftades av vår enkätundersökning hösten 1985.

81 Publicerat i SAV cirkulär 1985 A3. Se även Wennergren, 1985, s. 83 ff. och Seth & Svensson, 1982, s. 161 ff.

82 SAV cirkulär 1984 A15, s. 87.

83 Wennergren, 1985, s. 74 ff.; SAV cirkulär 1984 A15, s. 69 ff.

84 Wennergren, 1985, s. 74; jfr Edsberg, 1979, s. 176 f.

85 Ulf Christoffersson, "De statligt anställda i Sverige", Lennart Lundquist & Krister Ståhlberg, *Byråkrater i Norden*, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo akademi forskningsinstitut, Åbo 1983, s. 166 f.

86 Nils Herlitz, *Grunddragen av det svenska statsskickets historia*, 4 uppl., Svenska bokförlaget/Norstedts, Stockholm 1952, s. 104.

87 Sten Carlsson, *Svensk historia II*, Svenska bokförlaget/Bonniers, Stockholm 1961, s. 109.

88 Sten Carlsson, *Ståndssamhälle och ståndspersoner*, Lund 1949, s. 42. — Bo Rothstein ger en god sammanfattning av adelns ställning under 1700- och 1800-talen i "Den svenska byråkratins uppgång ... och fall", *Häften för kritiska studier*, nr 5 1982, s. 32 f.

89 Carlsson, 1961, s. 242. Se även Sten Carlsson, *Svensk ståndscirkulation 1680-1950*, Lindblads förlag, Uppsala 1950, s. 79 f.

90 Carlsson, 1949, s. 44, 59.

91 Sten-Sture Landström, *Svenska ämbetsmäns sociala ursprung*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, XXXIV, Almqvist & Wiksell, Uppsala och Stockholm 1954, s. 115 ff.

92 Prop. 1973:90, s. 406. — Jfr Holmberg & Stjernquist, 1980, s. 386 f. och Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar med tillhörande författningar och förklaringar*, Institutet för offentlig och internationell rätt, LiberFörlag, Stockholm 1980, s. 288.

93 Anställningsförordningen (SFS 1965:601), 7a §. Bestämmelsen infördes i anställningsförordningen genom SFS 1985:334. Jfr prop. 1984/85:219, s. 19 ff.

94 Prop. 1973:90, s. 405. Jfr t.ex. prop. 1984/85:219, s. 20 och prop. 1985/86:116, s. 4.

95 Carlsson, 1950, s. 48.

96 Se t.ex. Edsberg, 1979, s. 172.

97 Ds C 1983:16, s. 170 ff.

98 Prop. 1985/86:116.

99 Prop. 1984/85:219, s. 20. Jfr regeringens förordningsmotiv 1985:3.

100 SAV cirkulär 1984 A15, s. 75; prop. 1984/85:219, s. 22; prop. 1985/86: 116, s. 4 f.

101 SFS 1982:80.

102 SAV cirkulär 1984 A7 och A8.

103 Prop. 1974:1, s. 64.

104 SFS 1979:518.

105 SFS 1974:13.

106 En god översikt ges i *Arbetsgivarverket informerar* 1984 nr 1, Tjänstetillsättningar och jämställdhet.

107 SFS 1979:1118.

108 SAV cirkulär 1984 A32. — Avtalet är också intaget i MBA-S (avsnitt II, kap. 7).

109 Prop. 1978/79:175, s. 85.

110 *Arbetsgivarverket informerar* 1984 nr 1, s. 17.

111 Ibid., s. 12 f. Jfr t.ex. prop. 1985/86:116, s. 5.

112 Ibid., s. 41-72.

113 Prop. 1984/85:219, s. 22 f.

114 Ibid., s. 23.

115 T.ex. Lennart Lundquist, *Förvaltningen i det politiska systemet*, 2 uppl., Studentlitteratur, Malmö 1977, s. 89.

116 Håkan Berggren, *Förenta staternas historia*, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1966, s. 96 f.

117 Lundquist, 1977, s. 90.

118 T.ex. Göran Hydén, *Stat och förvaltning i Afrika*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973, s. 42 ff.

119 Staffan Rylander, "Om demokrati och statsförvaltning", i *Idéer och ideologier*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1969, s. 49.

120 Ibid., s. 49.

121 Ulf Christoffersson, Björn Molin, Lennart Månsson & Lars Strömberg, *Byråkrati och politik*, Bonniers, Stockholm 1972.

122 Ibid., s. 74.

123 Ibid., s. 74 ff.

124 Ibid., s. 80 ff.

125 Olle Nyman, "Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter 1915-1975", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1976, nr 2, s. 81. — Jfr Erik Berggren, *Att delegera regeringsärenden*, LiberFörlag, Stockholm 1983, s. 71, not 8.

126 Berggren, 1983, s. 72.

127 Ibid., s. 73.

128 Ibid., s. 73.

129 Nyman, 1976, s. 80.

130 Nyman, 1976, s. 82. — Jfr Simon Andersson, Anders Mellbourn & Ingemar Skogö, *Myndigheten i samhället*, 2 uppl. LiberFörlag, Stockholm 1983, s. 195: "Åtminstone på det aktuella sakområdet kan man förvänta sig att den nye verkschefen (som rekryterats från departementen) har samma värdering och samma sätt att resonera som den regering som utnämner honom eller henne."

131 Christoffersson m.fl., 1972, s. 62. Se också Christoffersson, 1983, s. 178 och Anders Mellbourn, *Byråkratins ansikten*, LiberFörlag, Stockholm 1979, s. 110 ff.

132 Christoffersson, 1983, s. 179.

133 Anders Mellbourn, "Kungens män — eller folkets", *Dagens Nyheter* 13/1 1985.

134 Personalkontrollen har bl.a. behandlats av Dennis Töllborg i några kritiska arbeten, *Svartlistning — yrkesförbud i Sverige*, Spartakus Förlag, Teckomatorp 1979; *Att dömas ohörd,* Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund, 46, Studentlitteratur, Lund 1982; *Personalkontroll. En ideologikritisk studie kring den svenska personalkontrollkungörelsen,* Symposion Bokförlag & Tryckeri AB, Stockholm/Lund 1986.

135 SFS 1969:446.

136 Cit. efter Gunnar Hesslén, *Den svenska förvaltningen*, 2 uppl., Studentföreningen Verdandis småskrifter, nr 492, Svenska bokförlaget/Bonniers, Stockholm 1953, s. 50.

137 Ibid., s. 51.

138 Ibid.

139 Se t.ex. Nils Herlitz, *Svenska statsrättens grunder*, Norstedt & Söner, Stockholm 1948, s. 277 f.; *Nordisk offentlig rätt, III:2, Regeringsmakt och förvaltningsorganisation,* Institutet för rättsvetenskaplig forskning (XXXVI), Norstedt & Söner, Stockholm 1963, s. 509 ff.

140 Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Norstedt & Söner, Stockholm 1952, s. 341.

141 Ibid., s. 342.

142 Wennergren, 1985, s. 106 ff., 133 ff.; Strömberg, 1984, s. 50 ff.

143 Wennergren, 1985, s. 68.

144 För verkscheferna förekommer även andra anställningsformer. Vissa är förordnade tills vidare (på ordinarie eller extra ordinarie tjänst eller arvodestjänst); några har också tjänster som tillsätts med fullmakt. SOU 1985:40, bil. 5, s. 279 ff.

145 Wennergren, 1985, s. 70.

146 Förutom Wennergren, 1985, och Strömberg, 1984, kan hänvisas till SAV cirkulär 1983 A22, Entledigande på grund av sjukdom; SAV cirkulär 1984 A16 Anställningsskydd och SAV cirkulär 1986 A3 Tjänsteansvaret.

147 SOU 1985:40, s. 168.

148 Skr. 1984/85:202, s. 37 f.

149 SOU 1985:40, s. 169.

150 Ibid., s. 169 ff.

151 Ibid., s. 172 och 174. Förslag till författningstexter i bil. 7, s. 292 ff. (cit. s. 292).

152 SAV cirkulär 1984 A16, s. 86 ff.

153 Prop. 1975:78, s. 164.

154 Se t.ex. Bertil Wennergren, *I statens tjänst*, 1 uppl., Sveriges Juristförbunds Förlag AB, Stockolm 1966, s. 57 ff.; Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 1 uppl., Gleerup, Lund 1963, s. 62 ff.; Stig Jägerskiöld, *Tjänstemannarätt*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1969, s. 70 ff.

155 Strömberg, 1963, s. 66; Heckscher, 1952, s. 345.

156 Wennergren, 1966, s. 71 ff.; Strömberg, 1963, s. 69 ff.

157 Björn Molin, Lennart Månsson & Lars Strömberg, *Offentlig förvaltning*, 1 uppl., Bonniers, Stockholm 1969, s. 321 f.

158 Strömberg, 1984, s. 63 f.

159 4 uppl., 1985, s. 121.

160 Ibid., s. 121 ff.

161 Skadeståndslagen (SFS 1972:207) 4 kap. 1 §.

162 Se t.ex. tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande *Tjänsteansvar i offentlig verksamhet*, Ds Ju 1983:7, s. 55 ff.

163 Torsten Cars, "Den nya lagstiftningen om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1976, s. 155-172; Bo Westerhult, "Straff- och disciplinansvaret vid fel eller försummelser i offentlig verksamhet", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1980, s. 172-216.

164 Prop 1975:78, s. 139. Även justitieutskottet betonade att det nya ansvarssystemet nära anslöt till den "ordning som redan gäller på den privata arbetsmarknaden"; Ju U 1975:22, s. 98.

165 Ds Ju 1983:7, s. 132.

166 I den avskedsföreläsning som Håkan Strömberg höll i december 1981 med anledning av sin avgång från professuren i offentlig rätt med folkrätt vid Lunds universitet yttrade han bl.a.: "Men det finns också tendenser till rättsupplösning i den offentligrättsliga lagstiftningen. Som en olycka vill jag beteckna den 1976 beslutade s.k. ämbetsansvars-

reformen, vilken i stort sett avskaffade det straffrättsliga ämbetsansvar, som sedan gammalt garanterat den svenska ämbetsmannahedern. Denna s.k. reform har vridit vapnen ur händerna på riksdagens ombudsmän och fått den bisarra konsekvensen att arbetsdomstolen numera är högsta instans i mål om tjänsteförseelser av offentliga funktionärer." Håkan Strömberg, *Utvecklingslinjer inom den offentliga rätten*, Skrifter utgivna av Juridiska föreningen i Lund nr 45, Studentlitteratur, Lund 1981, s. 12. — Kritiska synpunkter också av Westerhult, 1980, s. 197 f., 214.

167 Wennergren, 1985, s. 103 ff.; Strömberg, 1984, s. 58 ff.; Westerhult, 1980, s. 195 ff.; SAV cirkulär 1986 A3 Tjänsteansvaret.

168 Reinhold Fahlbeck, "Svensk arbetsrätt", i *Arbetsmarknadsboken 1985*, Brevskolan, Stockholm 1985, s. 324.

169 Se lagen (SFS 1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Åsidosättande av åliggandena kan medföra disciplinpåföljd (erinran eller varning) eller i svåra fall återkallelse av legitimation. Besluten fattas av *hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd* som består av en lagfaren ordförande och åtta andra ledamöter. Ansvarsnämndens beslut kan överklagas hos kammarrätten.

170 Wennergren, 1985, s. 105.

171 Mot. 1975:2087 av Jacobsson och Winberg (m).

172 Mot. 1975/76:1096; 1976/77:647; 1978/79:854. Alla dessa hade Håkan Winberg som första namn.

173 Ds Ju 1983:7.

174 Ibid., s. 10.

175 Prop. 1984/85:117.

176 Mot. 1984/85:2976 av Ekström (m); 1984/85:2977 av Elving Andersson (c); 1984/85:2978 av Hägelmark (fp).

177 Mot. 1984/85:452 av Adelsohn m.fl. (m); 1985/86:172 av Adelsohn m.fl. (m); 1985/86:K207 av Adelsohn m.fl. (m); 1985/86:K302 av Wachtmeister m.fl. (m); 1984/85:1532 av Westerberg m.fl. (fp); 1985/86:175 av Friggebo m.fl. (fp); 1985/86:K211 av Westerberg m.fl. (fp); 1985/86:K214 av Söder m.fl. (c).

178 KU 1985/86:11y, s. 5.

179 Jägerskiöld, 1969, s. 87.

180 Heckscher, 1952, s. 370.

181 Prop. 1984/85:219, s. 15.

182 Allmänna bestämmelser (AB 84), 17 §.

183 Nu gällande avtal i SAV cirkulär 1985 A14.

184 Chefslöneavtalet, 3 §.

185 Förordning (SFS 1977:425) med instruktion för statens chefslönenämnd, 3 § jämförd med 2 §.

186 *Statsanställda 1983* (SOS), del 1, tabell 1.

187 Avtal om löner 1984-85 f för statstjänstemän m.fl. (ALS 1984-85), 4 §. SAV cirkulär 1984 A26.

188 SAV cirkulär 1984 A31.

189 *TCO-S aktuellt* nr 2 1985, s. 8.

190 ALS 1984-85, bil. 1. SAV cirkulär 1984 A26, s. 113 f.

191 Prop. 1983/84:100, bil. 15, s. 17; prop. 1984/85:100, bil. 15, s. 15. — Jfr prop. 1984/85:219, s. 16 f.

192 Promemorian — som är daterad 1984-11-12 — har utarbetats av en arbetsgrupp i vilken personalchefen, ekonomidirektören, personalsekreteraren, en konsult från Sinova AB och en representant för de fackliga organisationerna ingått. — Täbymodellen finns även beskriven i t.ex. *TCO-tidningen* , nr 9/1985, s. 3.

193 Gunnar Wallin, "Politikerkåren", Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, red., *De nya kommunerna* , LiberFörlag, Stockholm 1983, s. 121; Janerik Gidlund, *Kommunal självstyrelse i förvandling* , civildepartementet/LiberFörlag, Stockholm 1983, s. 56 f.

194 Christoffersson m.fl., 1972, s. 13.

195 Rylander, 1969, s. 39.

196 Andersson m.fl., 1983, s. 188 f.

197 Landström, 1954, not 12, s. 154 f.

198 Ibid., s. 44, 86 och 92.

199 Ibid., s. 86 ff.

200 Christoffersson m.fl., 1972, s. 49.

201 Ibid., s. 50.

202 Ibid.

203 Ibid., s. 51.

204 Jfr Landström, 1954, s. 109 ff.; Christoffersson m.fl., 1972, s. 57 ff.

205 Lennart Lundquist & Krister Ståhlberg, "Jämförande iakttagelser kring utvecklingsdrag i de nordiska statstjänstemannakårerna", Lundquist & Ståhlberg, *Byråkrater i Norden* , s. 235 f.

206 Se t.ex. Ferrel Heady, *Public Administration, A Comparative Perspective* , 2nd ed., Marcel Dekker, Inc., New York and Basel 1979, s. 173 f. (Frankrike), 188 (Västtyskland), 202 ff. (Storbritannien).

207 Se även Hans Martens, *Centralforvaltning i seks vestlige lande*, Forlaget Politica, Århus 1978, s. 154 ff.; Claes Linde, *Centralförvaltning i vissa länder*, Förvaltningshögskolans undervisningsserie 1984:4, Stockholm 1984, s. 20 f.; Olof Petersson & Chris Forsne, *Den franska modellen* , Tidens förlag, Stockholm 1982, s. 161 ff.

208 Landström, 1954, s. 122 ff.

209 Ibid., s. 124.

210 *Statsanställda 1983, del 1* (SOS), tabell 3. Siffrorna inkluderar inte de chefstjänstemän som var avlönade enligt löneplan F.

211 Ibid., bearbetning av tabell 3.

212 SFS 1984:803.

213 Prop. 1984/85:219, s. 30 ff.

214 Ibid., s. 34.

215 Ibid., s. 38.

216 Mellbourn, 1979, s. 92.

217 Andersson m.fl., 1983, s. 197.

218 Christoffersson, 1984, s. 175.

219 Landström, 1954, s. 130.

220 Christoffersson m.fl., 1972, s. 56.

221 Christoffersson, 1984, s. 171.

222 Ibid., s. 172 f.

223 Jfr också med Mellbourn, 1979, s. 94.

224 För teknikernas ställning omkring 1970, se Christoffersson m.fl., 1972, s. 39 och Mellbourn, 1979, s. 94.

225 Se t.ex. Axel Hadenius, *Medbestämmandereformen*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 95, Almqvist Wiksell International, Uppsala 1983, s. 12 ff.; Bergström & Lundell, 1984, s. 13 f.

226 Se t.ex. Olle Hammarström, "Medbestämmande 1977-1979 — en översikt", *Tre år med MBL*, Arbetslivscentrum, LiberFörlag, Stockholm 1980, s. 18; Hadenius, 1983, s. 128 f.; *TCO-S personalpolitiska program Pp 80*, Stockholm 1979, s. 18 f.; TCO, *Förstärk medbestämmanderätten!*, rapport nr 1 i serien "Medbestämmandets utveckling", Stockholm 1983, s. 19 ff.

227 Cit. efter Hadenius, 1983, s. 31.

228 Ibid., s. 23 ff.

229 *Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner*, SOU 1977:39, s. 77.

230 SFS 1968:104.

231 Se t.ex. Wennergren, 1985, s. 151 f.; Jörgen Westerståhl & Mårten Persson, *Demokrati och intresserepresentation* , LiberLäromedel, Stockholm 1975, s. 29 ff.; *Demokrati på arbetsplatsen*, SOU 1975:1, s. 121 f., 126; SOU 1977:39, s. 77 ff.

232 Bergström & Lundell, 1984, s. 34.

233 Hadenius, 1983, s. 38, 73 f.

234 Ibid., 72 ff.

235 Ibid., s. 78 ff.

236 Ibid., s. 94 ff.; Westerståhl & Persson, 1975, s. 38 ff.; SOU 1977:39, s. 154 ff.

237 SFS 1972:829.

238 Något senare kom också en liknande lag (SFS 1973:1093) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag. Se t.ex. SOU 1975:1, s. 112.

239 *Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter*, SOU 1973:28, s. 21 ff.

240 Ibid., s. 33.

241 Prop. 1974:1, bil. 2, s. 29-36.

242 Ibid., s. 39 ff.

243 Ibid., s. 40.

244 Ibid.

245 Ibid., s. 39.

246 SFS 1974:224.

247 SFS 1976:230.

248 För innehållet i kungörelsen se t.ex. Sven-Hugo Ryman, "Personalföreträdares ställning i statliga myndigheter", *Arbetsrätten i utveckling*, studier tillägnade Folke Schmidt utgivna av Arbetsrättsliga föreningen, Norstedt, Stockholm 1977, s. 193-202; Wennergren, 1985, s. 166 ff.; Westerståhl & Persson, 1975, s. 43 f.; SOU 1975:1, s. 120 f. och SOU 1977:39, s. 154.

249 SOU 1985:40, s. 159.

250 Ibid., s. 160.

251 Ibid., s. 162.

252 Se t.ex. Agne Gustafsson, red., *Företagsdemokratin och den offentliga sektorn*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund 1979, s. 19, 21 ff.; SOU 1977:39, s. 160 ff.

253 Gustafsson, red., 1979, s. 28.

254 Prop. 1972:97, KU 1972:31, rskr 241.

255 SFS 1972:271.

256 Direktiven återfinns i SOU 1977:39, s. 227 ff. Cit. från s. 233.

257 Ibid., s. 232.

258 Ibid., s. 178.

259 Ibid., s. 183 ff.

260 Ibid., s. 186.

261 Ibid., s. 190.

262 En sammanfattning av remissyttrandena finns i *Kommunalförvaltning och medbestämmanderätt*, SOU 1982:56, s. 75-81.

263 Direktiven återfinns i SOU 1982:56, s. 263-70. Cit. från s. 268.

264 1979 kompletterades emellertid kommittén med ledamöter från kommunförbunden och de kommunalt anställdas huvudorganisationer, SOU 1982:56, s. 3.

265 *Kommunalförvaltning och medbestämmanderätt*, SOU 1982:56.

266 Ibid., s. 45.

267 Ibid.

268 En sammanställning av remissyttrandena finns i prop. 1984/85:200, bil. 3, s. 55-114, särskilt s. 67 ff.

269 *Kommun-aktuellt*, nr 13/1984.

270 Prop. 1984/85:200.

271 Ibid., s. 29 f.

272 Ibid., s. 14.

273 Ibid., s. 16.

274 Ibid., s. 20.

275 Ibid., s. 17.

276 Mot. 1985/86:3 av Allan Ekström (m); mot. 1985/86:4 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c); mot. 1985/86:5 av Anders Björk m.fl. (m); mot. 1985/86:6 av Karl Boo och Rune Backlund (båda c); mot. 1985/86:7 av Karin Ahrland och Lars Ernestam (båda fp) — I motionerna framhölls bl.a. att den föreslagna närvarorätten innebär ett oacceptabelt inslag av korporatism. Flera av motionärerna fann det också tveksamt om närvarorätten är förenlig med RF 1 kap. 7 §, som stadgar att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

277 KU 1985/86:3, s. 7.

278 *Medbestämmande i statsförvaltningen*, rapport 10, delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF), Ds Fi 1976:9, s. 55.

279 *Medbestämmanderätt för statsanställda*, rapport 4, delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF), Stockholm 1972, s. 5.

280 Om försöksverksamheten se t.ex. Westerståhl & Persson, 1975, 34 ff. och SOU 1975:1, s. 122 ff.

281 SFS 1976:580.

282 Historiken i det följande är hämtad ur Hadenius, 1983. — Intressanta uppgifter om arbetet i arbetsrättskommittén finns också i Sten Edlunds uppsats "En återblick på paragraf 32-utredningen", *Arbetsrätten i utveckling*, 1977, s. 97-109.

283 Hadenius, 1983, s. 79. — Jfr Edlund, 1977, s. 98.

284 Ibid., s. 82.

285 Medbestämmandelagen finns utförligt behandlad i standardarbeten som Olof Bergqvist & Lars Lunning, *Medbestämmande i arbetslivet*, LiberFörlag, Stockholm 1976; Folke Schmidt, *Facklig arbetsrätt*, Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1976; Sten Edlund & Stig Gustafsson, *Medbestämmanderätten*, 2 uppl., Tidens förlag, Stockholm 1977; Reinhold Falbeck, *Praktisk arbetsrätt*, LiberLäromedel, Lund 1981. I fortsättningen görs hänvisningar främst till litteratur som mera direkt behandlar medbestämmandet inom den offentliga sektorn.

286 SAV cirkulär 1982 A8, MBL-cirkulär, s. 24.

287 Det kan påpekas att termen inte förekommer i MBL eller LOA eller dess förarbeten. Den har emellertid blivit vanlig i litteraturen.

288 Wennergren, 1985, s. 153. — Frågan huruvida proceduren enligt 11 och 12 §§ MBL bör kallas *förhandling* eller *överläggning/samråd* diskuteras av Axel Adlercreutz, "Förhandling och förhandlingsrätt särskilt i företagsledningsfrågor", *Arbetsrätten i utveckling*, 1977, s. 16 ff.

289 Prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 353.

290 Seth & Svensson, 1982, s. 154 ff.; SAV cirkulär 1982 A8, s. 43. — Regler om primär förhandlingsskyldighet finns även i medbestämmandeförordningen (MBF) och några andra avtal än de som nämns i texten.

291 Seth & Svensson, 1982, s. 172.

292 Bergström & Lundell, 1984, s. 60, 66 ff.

293 Ibid., s. 78.

294 Seth & Svensson, 1982, s. 180.

295 Prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 173.

296 Ibid., s. 168 ff. En utförligare beskrivning av FHR:s första verksamhetsår finns i Torsten Seth & Gustav Svensson, *Arbetstagarinflytande över regeringsbeslut*, LiberFörlag, Stockholm 1980.

297 Rolf Jonsson, "MBL och regeringens förhandlingsskyldighet", *Tvärsnitt* nr 3 1984, s. 27-31.

298 Ibid., s. 28.

299 Prop. 1984/85:100, bil. 15, s. 67 ff.; AU 1984/85:15; skr. 245.

300 Förhandlingsuppdrag om medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden, regeringsbeslut 1985-02-14, civildepartementet.

301 KU 1983/84:30, p. 9, s. 14-20 (cit. s. 20); rskr 330.

302 Se t.ex. Seth & Svensson, 1982, s. 36 ff.; Tomas Bergström & Bengt Lundell, *Kommunerna och MBL: från MBL till MBA*, Lund Political Studies 37, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Lund 1982, s. 40 f.

303 Se t.ex. KU:s utfrågning av generaldirektör Arne Aldestam och byråchef Ulf Werner, statens förhandlingsråd, i november 1983; KU 1983/84:30, bil. A1, s. 56 ff.

304 Seth & Svensson, 1982, s. 184. Jfr Bergström & Lundell, 1982, s. 41.

305 Seth & Svensson, 1982, s. 192 ff.; Sven-Hugo Ryman, *Arbetsrätt i den statliga förvaltningen*, 2 uppl., SIPU Förlag, Solna 1983, s. 11 f.

306 SAV cirkulär 1982 A8, s. 50 f.

307 Bengt Lundell (under medverkan av Tomas Bergström), *Kommunerna och MBL: MBL utan avtal*, Lund Political Studies 32, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Lund 1981, s. 52 f.

308 Se t.ex. Lundell, 1981, s. 54; Bergström & Lundell, 1984, s. 77 ff.

309 Om tolkningsföreträdet se t.ex. Seth & Svensson, 1982, s. 236 ff.; SAV cirkulär 1982 A8, s. 60 ff.

310 Bergström & Lundell, 1982, s. 47, 50 ff.

311 Noggranna analyser av avtalen finns i Seth & Svensson, 1982, s. 97 ff (MBA-S) och Bergström & Lundell, 1982, s. 56 ff (MBA-KL).

312 Avtalet finns i SAV cirkulär 1984 A40. Även i t.ex. Wennergren, 1985, s. 220 ff.

313 SFS 1978:592.

314 Seth & Svensson, 1982, s. 116 f.

315 Avtalet återfinns i t.ex. Bergström & Lundell, 1982, s. 87 ff.

316 Bergström & Lundell, 1984, s. 110.

317 Ibid., s. 106, 124.

318 Ibid., s. 125 ff.

319 *Förstärk medbestämmanderätten!*, s. 15.

320 Nils Elvander, "Företagsdemokrati och politisk demokrati", *Organisationerna i det moderna samhället*, statens råd för samhällsforskning, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1976, s. 70.

321 Detta är Svenssons tolkning, 1985, s. 101 ff. Förarbetena är oklara på denna punkt.

322 Jfr Rymans diskussion av uttrycket "slag av verksamhet" i kungörelsen om personalföreträdare i statliga myndighetsstyrelser; i *Arbetsrätten i utveckling*, 1977, s. 194 ff.

323 Jörgen Westerståhl, "Skall det förhandlas om demokratins gränser?", *Arbetet* 27/4 1976. Artikeln finns tryckt i Gustafsson, red., 1979, s. 118-121 (cit. s. 119).

324 Nils Elvander, "Styr facket regeringen?", *Svenska Dagbladet* 26/2 1978; "Skall facket styra Sverige?", *Ibid*., 28/2 1978; "Varför tiger facket?", *Ibid.*, 16/4 1978; "MBL bör revideras!", *Ibid.*, 7/6 1978. I den debatt som följde på Elvanders artiklar fick han stöd av Agne Gustafsson, "Konsekvenserna kan ej överblickas", *Ibid* ., 20/4 1978 och generaldirektören i statskontoret, Sven Moberg, beträffande förslaget att avskaffa förhandlingarna på regeringsnivån, "Ömsesidig besinning", *Ibid.*, 9/5 1978. Generaldirektören i FHR, Arne Aldestam, karakteriserade däremot Elvanders förslag som "en meningslös diskriminering av vissa anställda" i artikeln "MBL-översyn kan vara befogad", *Ibid.*, 6/5 1978. — I pressdebatten fick Elvander stöd av några borgerliga tidningar, bl.a. Sydsvenska Dagbladet 28/2 1978, Upsala Nya Tidning 28/2 1978 och Norrköpings Tidningar 1/3 1978.

325 Kommittéreservationerna i SOU 1977:39, s. 216-18; SOU 1982:56, s. 246-60.

326 *Moderata motioner*: 1980/81:215 av Allan Ekström; 1981/82:17 av Knut Wachtmeister m.fl.; 1981/82:2018 (s. 12 f.) och 1981/82:2053 av Gösta Bohman m.fl.; 1982/83:1636 av Alf Wennerfors m.fl.; 1982/83:1538 av Knut Wachtmeister; 1983/84:2029 av Alf Wennerfors m.fl.; 1984/85:452 (s. 17) och 1984/85:453 av Gösta Bohman m.fl. *Centermotioner*: 1980/81:1430 av Kjell Mattsson m.fl.; 1982/83:1127 av Torbjörn Fälldin m.fl.; 1982/83:2063 av Olof Johansson m.fl.; 1983/84:868 av Arne Fransson m.fl.; 1984/85:330 av Arne Fransson m.fl.; 1984/85:1115 av Bengt Kindbom m.fl.; 1985/86:A745 av Börje Hörnlund m.fl. — Folkpartiet har varit mindre aktivt i dessa frågor. I mot. 1985/86:A742 av Birgit Friggebo och Kerstin Ekman föreslås dock att förhand-

lings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärendena avskaffas. – Om förhandlingarna på regeringsnivån se även t.ex. KU 1983/84:30, s. 47 f. I två borgerliga reservationer ifrågasätts om MBL överhuvudtaget skall tillämpas inom regeringskansliet. – Riksdagsdebatterna finns kortfattat behandlade i t.ex. Bergström & Lundell, 1982, s. 33 f.; Jonsson, *Tvärsnitt*, nr 3 1984, s. 30; Svensson, 1985, s. 118, 126 ff.

327 Mot. 1982/83:2063 av Olof Johansson m.fl.; 1983/84:868 av Arne Fransson m.fl.; 1984/85:330 av Arne Fransson m.fl.

328 Mot. 1980/81:1430.

329 Skr. 1982/83:176.

330 AU 1984/85:3, s. 35.

331 T.ex. AU 1984/85:3, s. 56 f.

332 Om Gustav Möller har Bo Rothstein skrivit ett par artiklar: "Gustav Möller, välfärdsstaten och friheten", *Tiden* nr 10 1984, s. 599-605; *Managing the Welfare State, Lessons from Gustav Möller*, stencil, 1985.

333 Bo Rothstein, "AMS som socialdemokratisk reformbyråkrati", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 18 1980, s. 62.

334 Rothstein, 1984, s. 603.

335 Ibid., s. 604.

336 Rothstein, 1980, s. 63 f.

337 Rothstein, 1984, s. 605.

338 Mellbourn, 1979, s. 43-62.

339 Ibid., s. 65.

340 Möjligen har Mellbourn underskattat den "politiska tjänstemannens" förekomst. Se en recension av fakultetsopponenten Lennart J. Lundqvist i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 4 1979, s. 328.

341 Mellbourn, 1979, s. 118-127.

342 Ibid., s. 83.

343 Ibid., s. 171.

## 4 Normgivning och normtillämpning

1 Indelningen går tillbaka på ett arbete av den israelisk-amerikanske forskaren Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, The Free Press, New York 1961. Av den svenska litteraturen se t.ex. Tage Klingberg, *Val och användning av styrmedel. En studie av byggnadsnämndens tillsyn*, Svensk byggtjänst, Stockholm 1980, s. 44ff.; Evert Vedung, *Energipolitiska utvärderingar 1973-81*, Delegationen för energiforskning, DFE-rapport nr 52, Stockholm 1982, s. 20ff.; Rolf Sandahl, *Bostadspolitiska styrmedel. En studie av statsmakternas styrning av bostadsstandarden*, Svensk byggtjänst, Stockholm 1983, s. 9ff.; Simon Andersson, Anders Mellbourn & Ingemar Skogö, *Myndigheten i samhället*, 2 uppl., LiberFörlag, Stockholm 1983, s. 86ff. – Lennart Nordfors har kompletterat schemat med ytterligare ett styrmedel som han kallar *statusmedel* (styrning genom utdelning av ordnar, hederstitlar och liknande); *Makten, hälsan och vinsten. Politik från arbetarskydd till arbetsmiljö*, Studentlitteratur, Lund 1985, s. 19ff.

2 Klingberg, 1980, s. 47. Jfr t.ex. Sandahl, 1983, s. 10.

3 Klingberg, 1980, s. 44f. Som Klingberg påpekar (s. 120, not 32) är termen administrativ missledande eftersom även övriga styrmedel fordrar administration.

4 Klingberg, 1980, s. 46. Jfr s. 121, not 34.

5 Standardarbetet om normgivningsmakten är Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Juridiska föreningen i Lund, 51, 1983. Utförliga framställningar även i Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar med tillhörande författningar och förklaringar*, Institutet för offentlig och internationell rätt/ LiberFörlag, Stockholm 1980, s. 166-209; Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar* , Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1980, s. 236-309. Kortare framställningar i t.ex. Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Vår författning* , 6 uppl., P A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1985, s. 128-159; *Regeringsformens regler om normgivningsmakten*, statsrådsberedningen 1985; Hans Ragnemalm, "Rättsordningen", i Ulf Bernitz m.fl., *FINNA RÄTT — Juristens källmaterial och arbetsmetoder*, Stiftelsen Juristförlaget vid Stockholms Universitet, Stockholm 1985, s. 43-60.

6 Prop. 1973:90, s. 203. Jfr t.ex. prop. 1975/76:112, s. 66f. och prop. 1983/84:119, s. 13f. — Alla föreskrifter är inte ovillkorligt bindande. Som framgått av avsnittet om medbestämmandelagstiftningen i kapitel 3 kan t.ex. rättsregler vara dispositiva, dvs. tillåta avvikelser genom avtal. Åtskilliga lagar innehåller också numera — som kommer att framgå av fortsättningen — icke bindande s.k. målsättningsstadganden.

7 Prop. 1973:90, s. 204. Att gränsen mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall kan vara flytande påpekas av Strömberg, 1983, s. 32ff.

8 SFS 1976:633.

9 Prop. 1973:90, s. 211. Jfr Strömberg, 1983, s. 106ff.

10 Strömberg, 1983, s. 129.

11 Holmberg & Stjernquist, 1985, s. 130f.

12 Se t.ex. verksledningskommitténs betänkande, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, SOU 1985:40, s. 96.

13 Strömberg, 1983, s. 96.

14 Prop. 1973:90, s. 320.

15 Strömberg, 1983, s. 102.

16 Ibid., s. 122ff.

17 Se t.ex. *Lägg besluten närmare människorna!*, SOU 1978:52, s. 73; *Ökad kommunal självstyrelse*, SOU 1980:10, s. 141.

18 Prop. 1983/84:119, s. 7f.

19 SFS 1976:633.

20 SFS 1976:725

21 Se t.ex. *Riktlinjer för författningsskrivning* ("gröna boken"), statsrådsberedningen, 1985, s. 101ff.; Kenneth Pettersson, "Har kungörandelagen skapat bättre överblick över lagar och andra författningar?", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1983, s. 104-118; Anders Viktorin, "Författningstexter", i Ulf Bernitz, m.fl., 1985, s. 69.

22 *Politisk styrning — administrativ självständighet*, SOU 1983:39, s. 71.

23 Ibid., s. 69.

24 Björn Tarras-Wahlberg, *Lagstiftning till döds* , Svenska arbetsgivareföreningen, Stockholm 1980, s. 10.

25 *Från Riksdag & Departement*, nr 1984:11.

26 Se t.ex. SOU 1983:39, s. 70; prop. 1983/84:119, s. 3, 10; skr. 1984/85:202, s. 29; prop. 1985/86:142, s. 3.

27 *Rättsdata — Utveckling, nuläge och framtid*, Ds Ju 1984:3, s. 75. Uppgiften är baserad på enkätuppgifter från myndigheterna. I rapporten påpekas att siffrorna är osäkra "på grund av bristfälliga svar på enkäten". Uppgifter om antalet utgivna föreskrifter år 1984 i de centrala myndigheternas författningssamlingar finns i *Offentliga sektorn, utveckling och nuläge*, statistiska centralbyrån 1985, s. 57, tab. 4.7. Totalantalet anges till 1 353 (cirka 6 100 sidor). Det är troligt att de siffror som finns i rättsdatautredningen också inkluderar anvisningar och råd.

28 *Besparingar genom avregleringar*, riksrevisionsverket, Dnr 1982:999, 1982, s. 4.

29 De föreskrifter som utgavs av försvarets materielverk, datainspektionen och statens jordbruksnämnd har av olika skäl utelämnats.

30 Prop. 1983/84:119, s. 8f.

31 Ibid., 3f. Jfr t.ex. skr. 1984/85:202, s. 29.

32 Sten Wickbom, "Lagstiftning i ett samhälle i förändring", s. 11. Talet, som hölls vid verksledningskonferensen i Malmö i januari 1985, finns i broschyren *Förnyelse — förändring i offentlig sektor*, regeringskansliet, Stockholm 1985.

33 Om avregleringsarbetet i Danmark, Finland, Norge och USA finns uppgifter i riksrevisionsverkets rapport *Besparingar genom avreglering*, Dnr 1982:999, s. 18-28. Om USA se även t.ex. Fredrik Sundberg, "Att avreglera. Ett bidrag till frågan om bättre lagstiftning", *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén*, Stiftelsen rättsfonden/ Institutet för offentlig och internationell rätt, Stockholm 1984, s. 209-218.

34 Dir 1983:30, s. 2.

35 *Besparingar genom avreglering*, s. 5.

36 Se t.ex. civilminister Bo Holmbergs artikel "Nytänkande i den svenska modellen", *Svenska Dagbladet* 5/10 1983.

37 SFS 1970:641.

38 Se t.ex. *Vägledning för myndigheternas tillämpning av begränsningskungörelsen*, riksrevisionsverket, Dnr 1979:1199, 1980, s. 6-41; *Statlig reglering av kommunal verksamhet*, rapport av stat- kommunberedningen, Ds C 1984:2, s. 141ff.

39 Ds C 1982:2, s. 142.

40 Ibid., s. 143. Utförligare i ett opublicerat arbetspapper (daterat 1984-12) från stat-kommunberedningen, *Reglera lagom!*, s. 42 ff. och riksrevisionsverkets rapport *Vägledning för myndigheters tillämpning av begränsningskungörelsen*, Dnr 1979:1199, s. 9ff.

41 *Reglera lagom!*, s. 48.

42 Ibid., s. 58ff.

43 Prop. 1978/79:111, s. 12.

44 Ibid.

45 Prop. 1978/79:111, bil. 12, s. 9ff., 22. Förutom regelförenklingar och minskad statskontroll av kommuner och landsting syftade förslagen och åtgärderna även till decentralisering och delegering, minskning av myndigheternas uppgiftskrav, enklare språk, bättre information, utvidgad service gentemot allmänheten och enklare administration. En uppföljning av åtgärderna har redovisats av statskontoret i rapporten *Statens service — en inventering*, del 1, huvudrapport, statskontoret 1984:9, bil. 2.

46 Prop. 1983/84:119; KU 1983/84:25; rskr 245. — Propositionen vilade på förslag i promemorian *Större klarhet i fråga om olika reglers rättsliga karaktär och syfte*, Ds Ju 1982:11, som utarbetades av en arbetsgrupp i regeringskansliet.

47 SFS 1984:212.

48 Författningssamlingsförordningens övergångsbestämmelser p. 3. — Det kan tilläggas att både decentraliseringsberedningen (SOU 1978:52, s. 73) och statskontrollkommittén (SOU 1980:10, s. 145) föreslog att termen anvisningar skulle avskaffas. I en proposition (1978/79:111, bil. 14, s. 13) som avlämnades våren 1979 förklarade kommunministern att han inte var övertygad om att termen kunde undvaras på alla områden. Frågan borde "övervägas ytterligare".

49 Prop. 1983/84:119, s. 11ff.

50 Ulf Bernitz, "Näringslivets normer", i Ulf Bernitz m.fl., 1985, s. 143.

51 Regeringens förordningsmotiv 1984:7, s. 3. Termen är hämtad från USA där termen "sunset legislation" används om tidsbegränsade lagar. Denna typ av lagar har under senare år införts i många av delstaterna. Se *Förnyelse genom omprövning*, SOU 1979:61, s. 77ff.

52 Ibid., s. 4.

53 Prop. 1985/86:100, bil. 2, s. 2.

54 Skr. 1984/85:202, s. 30. — En kort redogörelse för regelförenklingsarbetet finns i prop. 1985/86:100, bil. 2, s. 2f.

55 Se även Agne Gustafsson, *Kommunal självstyrelse*, 4 uppl., Liber Förlag, Lund 1984, s. 79ff.

56 Beredningens uppgifter och arbete finns kortfattat beskrivet i broschyren *Förnya den kommunala självstyrelsen!*, stat-kommunberedningen/civildepartementet 1984.

57 Dir. 1983:30.

58 Skrivelsen tillkom på förslag av statskontrollkommittén. Den återfinns i dess slutbetänkande, SOU 1980:10, bil. 5, s. 165.

59 SOU 1980:10, s. 138f.

60 Ibid., s. 140.

61 SFS 1981:305.

62 Ds C 1984:2, s. 143. Utförligare i *Reglera lagom!*, s. 64ff.

63 Ds C 1984:1. Betänkandet återfinns som bilaga till prop. 1983/84:152, s. 25-97.

64 Prop. 1983/84:152.

65 Ds C 1984:1, s. 42f.

66 Prop. 1983/84:152, s. 9.

67 Ibid., s. 8. Ds C 1984:1, s. 43f. och t.ex. prop. 1978/79:53, s. 13ff.

68 Prop. 1983/84:152, s. 10f.

69 "Det har tagit betydligt längre tid än planerat för kommunerna att utarbeta dispensansökningarna" skrev civilminister Holmberg i artikeln "Moderaterna vill sätta käppar i hjulet", *Svenska Dagbladet* 15/6 1985.

70 Dir. 1984:28.

71 *Förnya lokalt* , nr 3/1985, s. 6. Förnya lokalt är en av demokratiberedningen och stat-kommunberedningen utgiven nyhetsbulletin.

72 Prop. 1984/85:207.

73 Det har ifrågasatts om en geografiskt differentierad byggnadslovsordning är förenlig med regeringsformens princip om allas likhet inför lagen. "Att i experimentsyfte inom riket bilda frikommuner med en annan rättsordning än den som gäller i landet i övrigt kan icke anses tillåtligt enligt det konstitutionella system som bär upp regeringsformen och rättsordningen i övrigt", skrev Gustaf Petrén i artikeln "Mot grundlagen", *Svenska Dagbladet* 11/6 1985.

74 SFS 1985:669.

75 I rapporten *Frikommunförsöket*, Stockholm 1985, från stat-kommunberedningen ges en översikt över regeringens dispenser och andra åtgärder fram till september 1985.

76 SFS 1984:382.

77 Tarras-Wahlberg, 1980, s. 73, not 1.

78 Ibid., s. 29ff.

79 Ibid., s. 27.

80 I 1983:H.

81 Regeringsbeslut 1985-04-18, 798/85.

82 Om försöksverksamheten se prop. 1985/86:142.

83 Uppgifterna om normgruppens arbetssätt har inhämtats vid en intervju med revisionsdirektören Åke Kleist och departementssekreteraren Curt Malmborg, normgruppens sekretariat, den 6/9 1985. Jfr också prop. 1985/86:100, bil. 14, s. 26f.

84 *Ädelmetallkontroll?*, Ds I 1984:11; *Enklare radiostörningskontroll*, Ds I 1984:12.

85 SFS 1985:625.

86 Mot. 1984/85:1420 (undertecknad av sex socialdemokrater med Rune Carlstein från Borås som första namn); 1984/85:2086 (två centerpartister varav den ene, Bengt Kindbom, representerade Skaraborgs län); 1984/85:2625 (av folkpartisten Olle Grahn från Falköping).

87 Daniel Tarschys, "Kampen mot krångel och onödig byråkrati", Bengt Rydén, red., *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår* , SNS, Stockholm 1983, s. 156. Tarschys var statssekreterare i statsrådsberedningen 1978-1979.

88 *Reglera lagom!*, s. 69.

89 Tarschys, 1983, s. 158.

90 Magnus Wrede, "Lärarna slåss mot dispenserna", *Kommunaktuellt*, 17, 7/3 1985.

91 *Dagens Nyheter* 17/2 och 10/3 1984. Citaten är från artikeln den 17/2. — Jfr också arkitekten Olof Hultins artikel "Normfritt byggande sänker kvalitén", *Dagens Nyheter* 29/1 1985.

92 Om ramlagstiftningens problem kan allmänt hänvisas till Håkan Hydén, *Ram eller lag?*, stat-kommunberedningen, Ds C 1984:12.

93 T.ex. Håkan Strömberg, "Måltänkandet — en troslära i tiden", *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén* , Stiftelsen rättsfonden/Institutet för offentlig och internationell rätt, Stockholm 1984a, s. 185.

94 SFS 1980:620.

95 SFS 1977:218.

96 Skeptiska synpunkter i t.ex. Gunnar Bramstång, "Den nya sociallagstiftningen — normgivningsteknik, begreppsbildning och tolkning", *Svensk Juristtidning* 1984, s. 864. Oklarheter och motsättningar i socialtjänstlagens målsättningsstadganden diskuteras kortfattat i Sture Bergström & Göran Landerdahl, "Tolkning av en ramlag. En undersökning av regeringsrättens tillämpning av reglerna om socialhjälp och bistånd", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1985, s. 213. Författarna visar att målsättningsstadgandena i 1 § SoL "spelar en icke oviktig roll som tolkningsdata" för regeringsrätten i dess tillämpning av SoL:s biståndsparagraf (6 §).

97 Strömberg, 1984a, s. 187.

98 Många belysande exempel finns i en uppsats av Claes Nordström, "Om förvaltningen, lagarna och språket", i Kenneth Abrahamsson & Dick Ramström, red. , *Vägen till Planrike. Om stat, sektor och sammanhang*, Studentlitteratur, Lund 1983, s. 83-94.

99 SFS 1977:1160.

100 SFS 1969:387.

101 Se t.ex. Lennart Lundqvist, *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*, Verdandi-debatt nr 58, Bokförlaget Prisma/Föreningen Verdandi, Lund 1971, s. 181ff.

102 Halvar G.F. Sundberg, "Rättssäkerheten i förvaltningen", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1957, s. 20. Se även s. 15f.

103 Se t.ex. Hydén, 1984, s. 2; SOU 1983:39, s. 73; Ds C 1984:2, s. 136.

104 Ds C 1984:2, s. 136.

105 "Ramponera ramlagarna?", *Dagens Nyheter* 11/8 1984.

106 Wickbom, 1985, s. 9.

107 T.ex. Staffan Rylander, "Juridik och socialt arbete. Kritik av den antirättsliga vågen", *Svensk Juristtidning* 1976, s. 660ff.; Bramstång, 1984, s. 871ff.; Brita Sundberg-Weitman, *Rättsstaten åter!*, P A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1985, s. 36ff. — Kritiska synpunkter framfördes även av förvaltningsutredningen, SOU 1983:39, s. 73f.

108 Wickbom, 1985, s. 1ff. Mer kortfattat återfinns dessa idéer i skr. 1984/85:202, s. 26. Den andra rättssäkerhetsdimensionen kallas där "rättstrygghet" som sägs vara ett vidare begrepp än rättssäkerhet. — Kommissionen mot ekonomisk brottslighet förde i sitt slutbetänkande, *Ekonomisk brottslighet i Sverige*, SOU 1984:15, s. 128ff., ett liknande resonemang. Kommissionen gjorde en distinktion mellan det "traditionella" och "moderna" rättssäkerhetsbegreppet. Den moderna synen sägs innebära att ett rättssäkert samhälle är ett samhälle "där man effektivt skyddar medborgarna mot brott" (s. 130). Kommissionen kallade detta "rättsskydd". Kommissionens uppfattning var att båda dessa rättssäkerhetsbegrepp har ett "högt mått av legitimitet" (s. 131) och att det finns ett klart motsatsförhållande mellan dem. Någon form av avvägning måste göras (s. 132ff.).

109 Hydén, 1984, s. 13.

110 Se t.ex. Anders Mellbourn, "Domstolar ställer politiker i skuggan", *Dagens Nyheter* 24/2 1985.

111 Framställningen vilar på Gunnar Bramstång, *Sociallagstiftningen* , P A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1985, s. 69ff. och tidigare anförd uppsats av Bergström & Landerdahl i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1985, s. 176-215.

112 RÅ 84 2:13. Målet finns behandlat av Bergström & Landerdahl, 1985, s. 200f. och av Sten Holmberg, *Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen*, SkeabFörlag, Stockholm 1985, s. 323ff.

113 Andra domar av regeringsrätten som belyser dess tolkning av begreppet "skälig levnadsnivå" refereras och diskuteras av Bergström & Landerdahl, 1985, s. 190-195, 197-203, 207 -211.

114 Sten Holmberg, 1985, s. 336.

115 T.ex. "Vem skall avgöra det skäliga", *Dagens Nyheter* 1/8 1984. Se även Mellbourns tidigare nämnda artikel i Dagens Nyheter 24/2 1985.

116 Bramstång, 1985, s. 71.

117 Ibid., s. 72.

118 *Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer*, riksrevisonsverket, Dnr 1983:334, 1984, s. 40ff., 166ff.

119 KU 1983/84:24, s. 22.

120 Bo Holmberg, "Pågående förnyelsearbete inom den offentliga sektorn", s. 4. Talet finns publicerat i broschyren *Förnyelse — förändring i offentlig sektor* , regeringskansliet, 1985. Jfr skr. 1984/85:202, s. 44.

121 Wickbom, 1985, s. 9f.

122 Skr. 1984/85:202, s. 31. Jfr prop. 1984/85:100, bil. 15, s. 13.

123 Ibid., s. 32.

124 Ibid., s. 43 (cit.), 47.

125 Ibid., s. 38f., 52f. Jfr t.ex. Bo Holmberg, 1985, s. 11, 20.

126 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* , SOU 1985:40, s. 56.

127 SOU 1979:61, kap. 5, särskilt s. 80ff.

128 SOU 1985:40, s. 57. — Att riksdagen bör skaffa sig en " 'automatisk kontrollstation' för utvärdering av varje ny ramlag" har föreslagits i en motion av Britta Bjelle (fp); mot. 1985/86:K228.

129 Se t.ex. det särskilda yttrande som Olof Ruin avgivit till verksledningskommitténs betänkande, SOU 1985:40, s. 22f.

130 Strömberg, 1984a, s. 188.

131 Hydén, 1984, s. 19ff. Jfr t.ex. Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 12 uppl., Liber Förlag, Malmö 1984b, s. 22.

132 Se t.ex. Carl Benno, *Förvaltningslagen och dess förarbeten*, ALMA serien 36, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1972, s. 9-25; *Ändringar i förvaltningslagen*, SOU 1981:46, s. 25-31; Fredrik Sterzel, "Lagstiftning om förvaltningsförfarandet", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1984, s. 322ff. Denna uppsats kallas i fortsättningen Sterzel, 1984a.

133 Mot. FK 1942:141, s. 6.

134 Ibid., s. 5.

135 *Förvaltningsförfarandet*, SOU 1946:69.

136 *Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål*, SOU 1953:30. Besvärssakkunniga föreslog en allmän regel om tre veckors besvärstid. En lag om detta utfärdades 1954 (SFS 1954:355).

137 SOU 1955:19.

138 *Lag om förvaltningsförfarandet*, SOU 1964:27.

139 SOU 1964:27, s. 79.

140 Ibid., s. 80.

141 Remissynpunkterna refereras utförligt i *Förvaltningslag*, SOU 1968:27, s. 21-45.

142 Ibid., s. 28.

143 SOU 1968:27.

144 Ibid., s. 51.

145 Prop. 1971:30.

146 SFS 1971:290.

147 SFS 1971:291.

148 Cit. efter *Ändringar i förvaltningslagen*, SOU 1981:46, s. 37.

149 Ibid., s. 38.

150 Återfinns i SOU 1981:46, bil. 1, s. 145-149.

151 SOU 1981:46.

152 Prop. 1981/82:190; Ju U 1981/82:57; rskr 330.

153 Direktiven finns i *Ny förvaltningslag*, SOU 1983:73, s. 168-173 (cit. s. 168).

154 SOU 1983:73.

155 Prop. 1985/86:80.

156 Sterzel, 1984a, s. 334ff. Sterzel menar att denna strävan att avjudicialisera även finns i de övriga nordiska länderna.

157 *Medborgaren och förvaltningen*, Stiftelsen Rättsfonden, Stockholm 1985, s. 11.

158 I några av de följdmotioner som väcktes i anslutning till propositionen framfördes stark kritik mot att utredningsförslaget på detta sätt "avlövats". Se t.ex. mot. 1985/86:293 av Anders Björk m.fl. (m); 1985/86:295 av Margit Gennser och Margareta Gard (m); 1985/86:297 av Bengt Harding Olson och Britta Bjelle (fp).

159 Prop. 1971:30, s. 315.

160 Prop. 1985/86:80, s. 58.

161 Ibid., s. 57.

162 Prop. 1971:30, s. 318.

163 Prop. 1971:30, s. 335; prop. 1985/86:80, s. 82.

164 T.ex. Wennergren, 1985, s. 18f.

165 Prop. 1971:30, s. 285f.

166 KU 1948:17, s. 7.

167 T.ex. Fredrik Sterzel, "Medborgaren och förvaltningen", *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén*, Stiftelsen rättsfonden/Institutet för offentlig och internationell rätt, Stockholm 1984, s. 157. Sterzels uppsats innehåller bl.a. en fin genomgång av den svenska (och nordiska) debatten under de senaste 50 åren om rättsskyddet i förvaltningen. Uppsatsen kallas i fortsättningen Sterzel, 1984b. — Se även t.ex. Gunnar Heckscher, *Effektivitet och rättssäkerhet*, Studieförbundet näringsliv och samhälle, Stockholm 1952, s. 9f.

168 T.ex. Strömberg, 1984b, s. 74.

169 Petrén & Ragnemalm, 1980, s. 38. — Om begreppet "illojal maktanvändning" se t.ex. Brita Sundberg-Weitman, *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning*, P A Norsteds & Söners förlag, Stockholm 1981, s. 21ff.

170 Betonas t.ex. av Strömberg, 1984b, s. 76.

171 Beteckningarna finns inte i lagen men är gängse i litteraturen.

172 Här har den förvaltningsrättsliga standardlitteraturen flitigt utnyttjats, främst Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 4 uppl., Publica/ LiberFörlag, Stockholm 1984, s. 4-99; Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 12 uppl., Liber Förlag, Malmö 1984, s. 65-158; Bertil Wennergren, *Handläggning. Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun*, Liber Förlag, Stockholm 1985; Ibid., *Förvaltningens rättsliga grunder*, SIPU/LiberHermods, Stockholm 1980. - 1971 års FL finns behandlad i Tryggve Hellners, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl. LiberFörlag/Jurist- och Samhällsvetareförbundets Förlags AB, Stockholm 1983 och Carl Benno, *Förvaltningslagen och dess förarbeten*, ALMA serien 36, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1972. — Processen inom socialtjänsten finns behandlad i t.ex. Nils Axelsson, *Utredningsteknik och processuella regler inom socialtjänsten*, Studentlitteratur, Lund 1985. — Ett innehållsrikt mer praktiskt inriktat arbete är Hans Folkesson, *Förvaltningsteknik. En praktisk lärobok i allmän förvaltning*, 3 uppl., ALMA serien 73, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1981. — Värdefullt material finns också i förarbetena till 1971 och 1986 års förvaltningslagar, främst SOU 1964:27; SOU 1968:27; SOU 1981:46 och SOU 1983:73.

173 SOU 1981:46, s. 108.

174 Söndagsregeln finns i en lag från 1930 om beräkning av lagstadgad tid (SFS 1930:173).

175 Wennergren, 1985, s. 43.

176 I vår verksenkät uppgav 17 myndigheter att de helt eller delvis sköter diarieföringen med ADB.

177 Gunnar Lundmark, *Praktisk förvaltningskunskap*, Länsstyrelsernas organisationsnämnd/LiberHermods, Malmö 1979, s. 118ff.

178 Påpekas av Harry Bertman & Sven-Hugo Ryman, *Beredning, Föredragning, Sammanträde*, 4 uppl., LiberFörlag/Jurist- och Samhällsvetarförbundets Förlags AB, Stockholm 1978, s. 14.

179 Se t.ex. JO 1977/78, s. 311.

180 T.ex. SOU 1981:46, s. 99.

181 SOU 1983:73, förslag till förvaltningslag, 16 §, s. 20. Motivering, s. 80f. Jfr utredningens delbetänkande, SOU 1981:46, s. 99ff.

182 Prop. 1985/86:80, s. 67.

183 Wennergren, 1985, s. 66.

184 SFS 1977:951.

185 T.ex. Ragnemalm, 1984, s. 69.

186 Prop. 1985/86:80, s. 65.

187 Axelsson, 1985, s. 58f.

188 Ibid., s. 42.

189 T.ex. Ragnemalm, 1984, s. 70f.; Axelsson, 1985, s. 43f.

190 SFS 1980:621.

191 Folkesson, 1981, s. 89.

192 Hans Meijer & Daniel Tarschys, "Personalinflytande i statsförvaltningen — några statsvetenskapliga synpunkter", *Medbeslutande i statsförvaltningen*, delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF), rapport 10, Ds Fi 1976:9, s. 77.

193 Ibid.

194 Verksenkäten 1985. Jfr Bertil Wennergren, "En undersökning om beslutsformen 'ärende avgöres efter föredragning'", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1982, s. 95ff.

195 Se t.ex. Wennergren, 1982, s. 100ff.

196 Se t.ex. Wennergren, 1985, s. 76f., 85; Ragnemalm, 1984, s. 73. Wennergren har även behandlat frågan i skriften *Förvaltningens rättsliga grunder*, SIPU/LiberTryck, Stockholm 1980, s. 23f.

197 Prop. 1975:78, s. 145.

198 *Vidgad länsdemokrati*, SOU 1982:24, s. 234f. resp. SOU 1983:73, s. 95. Se också t.ex. Folkesson, 1981, s. 51f., 120f.

199 Jfr också Wennergren, 1982, s. 111ff.

200 Proceduren vid kollektiv beslutsform framgår t.ex. av RO 5 kap. 3-5 §§ om hur ärenden avgörs i riksdagen. Kommunallagen har mer kortfattade bestämmelser i 2 kap. 22 §. - Om olika beslutsformer och dess egenskaper se t.ex. Hans Ring, *Beslut i grupp. Om situationsanpassat beslutsfattande*, Dialog, Lund 1983, s. 24-45.

201 Jfr Ring, 1983, s. 31f. Jfr prop. 1985/86:80, s. 31.

202 Hans Ring, "Former för att fatta beslut i statliga nämnder och styrelser", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1979, s.196f.

203 Ibid., s. 192f. Även i Ring, 1983, s. 42ff.

204 Ring, 1979, s. 196. Jfr prop. 1985/86:80, s. 31.

205 Prop. 1985/86:80, s. 32.

206 Ibid., s. 32.

207 Ibid., s. 34, 69.

208 Ibid., s. 36.

209 Ibid., s. 70.

210 Ibid., s. 36.

211 Se t.ex. besvärssakkunnigas slutbetänkande, SOU 1964:27, s. 438f.

212 Sterzel, 1984a, s. 172.

213 T.ex. SOU 1968:27, s. 199f.

214 SOU 1964:27, s.462.

215 SFS 1964:618.

216 SFS 1980:900, 3 §.

217 SFS 1970:428.

218 Wennergren, 1985, s. 103.

219 Strömberg, 1984b, s. 134.

220 Det bör framhållas att det framförts olika uppfattningar om vad som skall anses vara huvudregeln. Se t.ex. SOU 1983:73, s. 113.

221 Ragnemalm, 1984, s. 93.

222 SOU 1964:27, s. 465ff. och SOU 1983:73, s. 110ff.

223 SFS 1969:387.

224 Strömberg, 1984b, s. 139. — Ett viktigt exempel är lagen (SFS 1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. Den som vidtar byggnadsåtgärd utan erforderligt byggnadslov påförs t.ex. i regel *byggnadsavgift* av byggnadsnämnden. Nämndens beslut kan överklagas hos länsstyrelsen. I allvarliga fall utgår dessutom *tilläggsavgift*. Frågan om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare.

225 SFS 1976:666.

226 Strömberg, 1984b, s. 139f., 142.

227 *Långa handläggningstider i offentlig verksamhet*, del 1, Huvudrapport och del 2, Kartläggning, riksrevisionsverket, Dnr 1984:695 (P 1985:3), 1985.

228 Figurerna är hämtade ur *Långa handläggningstider i offentlig verksamhet*, huvudrapporten, s. 36f.

229 Ibid., s. 02.

230 Ibid., s. 30.

231 Den följande redogörelsen grundas på bl.a. Jan Annerstedt, *Datorer och politik: Studier i en ny tekniks politiska effekter på det svenska samhället*, Zenit, Stockholm 1970; Mats Bäck, *Datorisering och datapolitik*, Liber, Lund 1985; *Statliga datorer* , statskontoret, årlig redogörelse; Användningen av ADB i statsförvaltningen, årlig redogörelse i budgetpropositionen; Thorsten Nybom, "Det nya statskontorets framväxt", *Statskontoret 1680-1980* , 1980, s. 133-179; Ingar Palmlund, *Sätt datorn på plats!*, LiberFörlag, Malmö 1985; Fanny Wallér, *ADB i statsförvaltningen* , seminarieuppsats, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, 1985.

232 SOU 1962:32, s. 173.

233 Nybom, 1980, s. 178.

234 Skr. 1984/85:202, s. 43; *Decentralisering av statlig verksamhet*, Ds C 1985:11.

235 Prop. 1985/86:100, bil. 2, s. 44.

236 *Användningen av ADB i statsförvaltningen*, statskontoret 1985:2.

237 Ibid., s. 33.

238 Ibid., s. 74 ff.

239 Prop. 1985/86:80, s. 59.

240 Ibid., s. 20.

241 Ibid.

242 SFS 1977:951.

243 Prop. 1985/86:80, s. 62.

244 Ibid., s. 13. Jfr också t.ex. s. 1, 12, 24. Samma språkbruk också i skr. 1984/85:202, s. 26 och i justitieminister Wickboms Malmötal i januari 1985, Wickbom, 1985, s. 3.

245 Ibid., s. 17. Jfr Sterzel, 1984a, s. 322f.: "Redan att föra över vissa bestämmelser oförändrade till en ny förvaltningslag... skulle öka reglernas tyngd och klargöra, att de inte bara innehåller fromma önskningar utan reser krav som skall vara styrande för förvaltningsförfarandet."

246 *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter*, SOU 1979:31, s. 18.

247 Ibid., s. 19.

248 Statskontoret, rapport 1984:9, *Statens service — en inventering*, Del 1, Huvudrapport, t.ex. s. 5f., 14ff.

249 Se t.ex. rapporten *Långa handläggningstider i offentlig verksamhet, Del 1 Huvudrapport*, riksrevisionsverket Dnr 1984:695 (P 1985:3), s. 1, 12f.

250 Se t.ex. regeringens skrivelse 1984/85:202, s. 22, 25; Claes Örtendahl, "En viktig del av utvecklingsprocessen", *Ett steg mot framtiden. Mässa i statens tjänst*, SIPU/Liber Förlag, Stockholm 1984, s. 10-13. Även i SIPU:s arbets- och utbildningsmaterial, t.ex. mapparna *Serviceanalysen* (1984) och *Servicedagen* (1984) och skriften *Chefens serviceansvar*, SIPU förlag, Stockholm 1984, s. 4f, 9, 13 finns denna grundsyn. Jfr även 1983 års demokratiberednings huvudbetänkande, *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*, SOU 1985:28, s. 25-39.

251 Skr. 1984/85:202, s. 24f.

252 Tony Hagström, "Generaldirektörens kommentar", verksamhetsberättelse 84/85, televerket 1985.

253 Bertil Zachrisson, "Verkschefen om 1984/85", postens årsredovisning juli 1984 — juni 1985, s. 3.

254 Holmbergs Malmötal i januari 1985, Bo Holmberg, 1985, s. 1f.

255 Se t.ex. SIPU-skriften *Chefens serviceansvar*, 1984.

256 *Ett steg mot framtiden. Mässa i statens tjänst*, s. 36. En likartad framställning finns i studiematerialet *Söka nya vägar — ett studiematerial om demokrati och service*, Svenska kommunförbundet, Stockholm 1984, s. 42.

257 Civildepartementet, pressmeddelande nr 35, 1985-04-23, Offentliga sektorns förnyelse. — En redovisning av myndigheternas serviceåtgärder under budgetåren 1978/79-1982/83 finns i statskontorets rapport 1984:9, *Statens service — en inventering*, Del 2, Myndighetsåtgärder.

258 Regeringsbeslut 1984-07-11, dnr PE 444/84.

259 Rapporterna finns samlade, med en inledande kommentar av SIPU, i skriften *Statlig service. Möjligheter till utveckling*, SIPU 1985.

260 Utbildnings- och informationsmaterial finns i en mapp med titeln *Kommunal service i utveckling*, SIPU 1985.

261 T.ex. *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*, demokratiberedningens slutbetänkande, SOU 1985:28, s. 29f.

# 5 Finansiering

1 Om finansmakten se t.ex. Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1980, s. 310-340; Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Vår författning*, 6 uppl., P A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1985, s. 160-170; Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar och förklaringar*, Institutet för offentlig och internationell rätt/LiberFörlag, Stockholm 1980, s. 210-235.

2 KU 1983/84:24, s. 47.

3 Se t.ex. Holmberg & Stjernquist, 1980, s. 259ff.; Petrén & Ragnemalm, 1980, s. 175; Ole Westerberg, "Skatter och avgifter", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1982, s. 1-49; Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Juridiska föreningen i Lund, 51, 1983, s. 65ff.; Nils Stjernquist, *Skatter och avgifter i ett grundlagsperspektiv*, stencil 1984; KU 1983/84:24, s. 43 ff.

4 Prop. 1973:90, s. 218.

5 Holmberg & Stjernquist, 1980, s. 312.

6 *Budgetreform*, SOU 1973:43, s. 215ff. Jfr prop. 1976/77:130, s. 51f.

7 Prop. 1973:90, s. 345.

8 Holmberg & Stjernquist, 1980, s. 326.

9 Prop. 1973:90, s. 224.

10 Björn Molin, Lennart Månsson & Lars Strömberg, *Offentlig förvaltning*, 5 uppl., Bonniers, Stockholm 1979, s. 210. Uppgifterna baseras på den verksenkät som författarna gjorde år 1968.

11 Erik Amnå, *Planhushållning i den offentliga sektorn?* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 89, P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1981, s. 64ff.

12 Daniel Tarschys & Maud Eduards, *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*, LiberFörlag, Stockholm 1975, s. 80.

13 Kompletterande direktiv kan komma senare. I juni 1985 utfärdades t.ex. direktiv för beräkningen av lönekostnaderna för budgetåret 1986/87.

14 Liksom budgethandboken gäller dessa inte för myndigheterna inom försvarsdepartementets område; de erhåller särskilda budgetdirektiv.

15 Regeringsbeslut 1985-02-14, I 41, dossier D 11, s. 12ff.

16 Se t.ex. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, SOU 1985:40, s. 64f.

17 *Finansplanen 1986*, prop. 1985/86:100, bil. 1, s. 34.

18 SOU 1985:40, s. 65.

19 *Finansplanen 1986*, s. 34f.

20 En utförlig beskrivning av hur budgetarbetet inom regeringskansliet bedrevs på 1970-talet finns i Pierre Vinde & Gunnar Petri, *Hur Sverige styres. Centralförvaltningen och statens budget*, 4 omarbetade uppl., Bokförlaget Prisma, Stockholm 1975, s. 155-179. Beskrivningen torde även ge en i huvudsak korrekt bild av hur budgetarbetet för närvarande bedrivs.

21 *Statliga myndigheters rapportering — en diskussionspromemoria*, riksrevisionsverket, Dnr 1983:94, 1984, s. 10. Promemorian bygger på intervjuer med ett antal budgethandläggare inom regeringskansliet.

22 Som extremt exempel på den nära lieringen mellan fackdepartementen och myndigheterna nämns i promemorian att tjänstemän i departementen i vissa fall "lånas ut till myndigheterna för att skriva deras anslagsframställningar" (s. 11). Det är troligt att detta förekommer ytterst sällan. Jfr konstitutionsutskottets utfrågning hösten 1984 av dåvarande statssekreteraren i civildepartementet Claes Örtendahl och expeditionschefen Peder Törnvall i KU 1984/85:35, s. 74ff.

23 Att budgetpropositionen måste innehålla finansplan och nationalbudget framgår av RO 3 kap. 2 §.

24 Prop. 1985/86:100, bil. 1, Finansplanen, bil. 1.1, s. 1.

25 Daniel Tarschys, *Parlamentet och statsutgifterna — hur finansmakten utövas i nio länder*, rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi, Ds Fi 1984:18, s. 16, 21.

26 Ibid., s. 11f., 36.

27 Holmberg & Stjernquist, 1980, s. 320f.

28 Att resonemanget inte är helt invändningsfritt har ofta påpekats. Se t.ex. Vinde & Petri, 1975, s. 125.

29 Prop. 1976/77:130, s. 39ff; FiU 1977/78:1, s. 4ff.

30 SOU 1973:43, s. 180ff.

31 Prop. 1976/77:130, s. 39f.

32 H. H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development*, Cambridge, Mass. 1966.

33 Daniel Tarschys, *Den offentliga revolutionen*, LiberFörlag, Stockholm 1978, s. 47.

34 Skatteutvecklingen mellan åren 1861 och 1914 finns utförligt behandlad i Peter Gårestad, *Industrialisering och beskattning i Sverige 1861-1914*, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet 1985. En mer översiktlig beskrivning av 1900-talets skattehistoria finns i Enrique Rodriguez, *Den svenska skattehistorien*, LiberLäromedel, Lund 1981. Tarschys ger i fågelperspektiv en beskrivning av skattesystemets utveckling från tidig medeltid, a.a., s. 47-55.

35 Gårestad, bearbetning av bilagorna 3 (tabell 1) och 11 (tabell 3).

36 Gårestad, s. 33.

37 De följande avsnitten om statsbudgetens inkomster och utgifter bygger i huvudsak på *Statens finanser 1985*, riksrevisionsverket 1986.

38 Se t.ex. skr. 1985/86:20, s. 33.

39 Enligt uppgifter från finansdepartementet avseende utfallet för budgetåret 1984/85 utgjorde förslagsanslagen och de obetecknade anslagen tillsammans 87 procent av de totala anslagsbeloppen för detta budgetår. De obetecknade anslagen är beloppsmässigt närmast försumbara.

40 Anslagsformernas egenskaper behandlas i *Budgethandboken*, 1983, s. 128ff.

41 *Finansplanen 1986*, s. 49.

42 Se t.ex. SOU 1973:43, s. 204ff.; *Budgethandboken,* 1983, s. 131ff.

43 SOU 1985:40, s. 70.

44 *Finansplanen* 1985, s. 44f. Jfr skr. 1984/85:202, s. 34f.

45 SOU 1985:40, s. 70ff.

46 Ibid., s. 71.

47 Civildepartementets pressmeddelande nr 70, 1985-10-10.

48 Här har utnyttjats *Taxor och avgifter 1984,* riksrevisionsverket 1985.

49 Ibid., s. 18.

50 Se t.ex. Westerberg, 1982, s. 12ff., 17ff.

51 SFS 1975:586.

52 *Taxor och avgifter 1984,* s. 13.

53 Baserat på riksrevisionsverkets årliga publikation *Taxor och avgifter.*

54 *Avgifter inom kommunal verksamhet,* delbetänkande av stat-kommunberedningen, Ds C 1984:6, s. 113f.

55 Ibid., s. 117.

56 Se t.ex. Per Gunnar Edebalk & Jan Petersson, *Sociala avgifter — problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst,* rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1985:11, s. 2f., 42ff.; *Avgifter inom kommunal verksamhet,* delbetänkande av stat-kommunberedningen, Ds C 1984:6, s. 133 ff.; *Avgifter i staten — nuläge och utvecklingsmöjligheter,* SOU 1979:23, s. 31f.

57 SOU 1979:23, s. 32.

58 Ibid., s. 60.

59 Ibid., s. 51.

60 Ibid., s. 63.

61 Skr. 1984/85: 202, s. 39. — Om de borgerliga partiernas inställning se t.ex. mot. 1984/85:131, s. 8 (Torbjörn Fälldin m.fl.); mot. 1984/85: 3206, s. 15 (Karin Söder m.fl.); mot. 1984/85:2343, s. 50 (Ulf Adelsohn m.fl.); mot. 1984/85:3201, s. 43 (Ulf Adelsohn m.fl.). — Folkpartiets inställning återfinns t.ex. i rapporten *Framtidens offentliga sektor,* Folkpartiet informerar 1984:1, s. 6.

62 Se t.ex. *Programbudgetering 1,* SOU 1967:11, s. 55-81; Amnå, 1981, s. 119ff.

63 Vinde & Petri, 1975, s. 189. Kritiken återfinns i t.ex. Arne S. Lundberg, "Statsförvaltningens kostnader", *Tiden* 1962, s. 31-35; Karl Frithiofson, "Effektiviserad förvaltning kräver full kostnadstäckning", *Tiden* 1963, s. 605-609.

64 *Programbudgetering 1-3,* SOU 1967: 11-13. — Inom försvarets område bedrevs ett motsvarande arbete av den s.k. försvarskostnadsutredningen och försvarsdepartementets programbudgetgrupp. Resultaten av deras arbete publicerades i *Ekonomisystem för försvaret 1-2,* SOU 1968:1 och SOU 1969:24 och *Planering och programbudgetering inom försvaret,* SOU 1969:25. Utvecklingen på försvarssektorn finns kortfattad beskriven i Vinde & Petri, 1975, s. 197ff.

65 SOU 1973:43, s. 16.

66 Av bearbetningarna se t.ex. Amnå, 1981, s. 116-155 och Vinde & Petri, 1975, s. 189-201.

67 Prop. 1973:1, bil. 2, s 13.

68 SOU 1973:43, s. 50-61.

69 Ibid., s. 51.

70 Ibid., s. 55.

71 SOU 1967:11, s. 189.

72 SOU 1967:13, s. 11.

73 SOU 1967:11, s. 109.

74 Ibid., s. 113.

75 SOU 1973:43, s. 62-74.

76 Ibid., s. 68.

77 SOU 1967:13, s. 13. Jfr SOU 1973:43, s. 37.

78 *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering*, riksrevisionsverket 1975.

79 Ibid., s. 11ff.

80 Ibid., s. 8.

81 Se t.ex. Jan Bergstrand & Ulf Nersing, *Ekonomisk styrning i statsförvaltningen*, Studentlitteratur, Lund 1979, s. 16ff.

82 Ibid., s. 93ff.

83 *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering*, s 22.

84 Prop. 1976/77:130, s. 54.

85 Ibid.

86 Ibid., s. 56.

87 Ibid., s. 57.

88 Ibid., s. 60.

89 Ibid., s. 54f.

90 Mot. 1976/77:1604.

91 FiU 1977/78:1, s. 11.

92 Jfr t.ex. Amnå, 1981, s. 192ff.

93 Skr. 1984/85: 202, s. 31f., 38f.

94 Ibid., s. 7.

95 Bengt Jacobsson, *Hur styrs förvaltningen?*, Studentlitteratur, Lund 1984, s. 156.

96 Ibid., s. 157.

97 Ibid., s. 158. — Jacobsson tillägger att de ökade besparingsambitionerna i slutet av 1970-talet möjligen ledde till en viss förstärkning av budgetstyrningen; s. 158f.

98 *Statliga myndigheters rapportering*, 1984, s. 20.

99 Ibid., s. 18.

100 Ibid., s. 21f.

101 SOU 1985:40, s. 68.

# 6 Kontroll

1 Jfr Lennart Lundquist, *Förvaltningen i det politiska systemet*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund 1982, kap. 6.

2 Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, 2 uppl., SNS, Stockholm 1958, s. 393 ff.

3 Mark V. Nadel & Francis E. Rourke, "Bureaucracies", i F.I. Greenstein & N.W. Polsby, red., *Handbook of Political Science*, 5, Addison-Wesley, Menlo Park, 1975, s. 415 ff.

4 Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna*, Norstedts, Stockholm 1980, s. 400 ff; Fredrik Sterzel, *Riksdagens kontrollmakt*, Norstedts, Stockholm 1969.

5 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, SOU 1985:40, s. 39-41.

6 Sterzel, 1969, s. 16.

7 T.ex. Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, fjärde omarb. uppl., Liber, Stockholm 1984, s. 100.

8 Olof Petersson, *Folkstyrelse och statsmakt i Norden*, Diskurs, Uppsala 1984, s. 105; *Förvaltningsrättskipning*, SOU 1966:70, s. 799 f, 803 f; *Ändringar i förvaltningslagen*, SOU 1981:46, s. 53 f.

9 Claes Linde, *Centralförvaltning vissa länder*, förvaltningshögskolans undervisningsserie 1984:4, Stockholm 1984, s. 25 f, 30; Hans Martens, *Centralforvaltning i seks vestlige lande*, Forlaget Politica, Århus 1978, s 94 ff, 107 f; SOU 1966:70, s. 812 f.

10 Martens, 1978, s. 136ff., 178f.; SOU 1966:70, s. 805f., 808.

11 Om Västtyskland se Martens, 1978, s. 190f.

12 Ibid., s. 191; SOU 1966:70, s. 808.

13 I 1986 års förvaltninglag används inte längre termen "besvär"; det talas endast om "överklagande". Beteckningen "besvär" har emellertid en sådan etablerad plats i språkbruket att vi fortsätter att använda termen.

14 Ragnemalm, 1984, s. 101.

15 Det kan påpekas att även mellankommunala skatterätten räknas som allmän förvaltningsdomstol. Se lagen (SFS 1981:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 1 §.

16 Källa: *Rättsstatistisk årsbok 1985* (SOS), bearbetning av tabellerna 4.5.3 (s. 206), 4.5.6 (s. 208) och tabell 4.5.8 (s. 210).

17 *Rättsstatistisk årsbok* 1985 (SOS), tabell 4.5.2, s. 205.

18 SOU 1966:70, s. 263f.

19 Se t.ex. Nils Wentz & Waldemar Hermansson, "Utbyggnad och reformering av förvaltningsrättskipningen", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1970, s. 252-266.

20 I 1986 års budgetproposition meddelas emellertid att ett förslag om reformering av patentprocessen inom kort kommer att överlämnas till riksdagen. Förslaget kommer bl.a. att innebära att det i fortsättningen skall krävas prövningstillstånd vid överklagande av ett avgörande av patentbesvärsrätten till regeringsrätten. Prop. 1985/86:100, bil. 14, s. 175.

21 Exempel i prop. 1983/84:120, s. 21.

22 Ibid., s. 5.

23 KU 1984/85:35, s. 249.

24 I prop. 1983/84:120, bil. 2, s. 35-55 finns en förteckning med ett 100-tal sådana bestämmelser.

25 Prop. 1983/84:120; KU 1983/84:23; rskr 120; Jfr Bo Malmqvist, "Att delegera regeringsärenden", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1985, s. 67-73; Klas Magnusson, "Ytterligare om delegering av regeringsärenden", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1985, s. 220-222. — Propositionen vilade på de förslag som en arbetsgrupp i regeringskansliet lagt fram 1982 i promemorian *Färre besvärsärenden hos regeringen,* Ds Ju 1982:14.

26 Prop. 1983/84:120, s. 14.

27 En redogörelse för det arbete som f.n. bedrivs i departementen för att befria regeringen från olika besvärsärenden finns i prop. 1985/86: 100, bil. 2, s. 17-27.

28 Se t.ex. prop. 1985/86:80, s. 47.

29 Ibid., s. 47 ff.

30 Beträffande kommunalbesvär över de kommunala nämndernas beslut stadgas i KL: "Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art" (7 kap. 2 §).

31 Ragnemalm, 1984, s. 114.

32 Prop. 1985/86:80, s. 73.

33 Ibid., s. 43.

34 I prop. 1985/86:80 finns förslag om ändring av 7 § i FPL.

35 Ibid., s. 43.

36 Ragnemalm, 1984, s. 132.

37 För övriga mål har högsta domstolen motsvarande befogenhet.

38 T.ex. Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 12 uppl., Liber, Malmö 1984, s. 85 f, 167 f; Ragnemalm, 1984, s. 98 f.

39 Strömberg, 1984, s. 86.

40 Strömberg, 1984, s. 165; Bertil Wennergren, *Handläggning*, 13 uppl., Liber, Stockholm 1985, s. 109.

41 Se t.ex. Sven-Ola Lindeberg, "Individen och rättsskyddet", Pär-Erik Back & Agne Gustafsson, *Modern demokrati*, 7 uppl., LiberLäromedel, Lund 1980, s. 220-252; SOU 1966:70, s. 272ff.

42 För detta avsnitt, se t.ex. Strömberg, 1984, s. 231ff.

43 Avsnittet bygger på Erik Fribergh, *Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter*, Raoul Wallenberg Institute och Studentlitteratur, Lund 1985.

44 Målen refereras i SOU 1985:27, s. 54 ff.

45 *Gripen — anhållen — häktad. Straffprocessuella tvångsmedel m.m.*, SOU 1985:27.

46 Fribergh, 1985, s. 19.

47 För en historisk översikt över JO-ämbetet, se t.ex. *JO-ämbetet: uppgifter och organisation*, SOU 1975:23, s. 35 f.

48 Citaten ur KU:s memorial.

49 KU 1975/76:22, s. 48.

50 *JO-ämbetet*, SOU 1985:26, s. 140.

51 Ibid., s. 141.

52 Johan Hirschfeldt, "Ombudsmannen: rådgivare, medlare, reformator, kontrollant och åklagare", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1983, s. 295-305.

53 SOU 1985:26.

54 SOU 1985:26, s. 151-156.

55 SOU 1985:26, s. 238.

56 Gustaf Petrén, "JO-utredningen en skandal", *Dagens Nyheter* 7 november 1985. Jfr Medborgarrättsrörelsens yttrande över JO-utredningen: "JO är idag ett organ för överheten. JO måste byta sida och bli företrädare för en under myndigheternas tryck stående allmänhet."

57 SOU 1985:26, s. 11.

58 Kammarrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 1985:26, remissammanställning, s. 13.

59 Regeringsrätten, remissyttrande, ibid., s. 21.

60 För en översikt över JK-ämbetes historia, se *JK-ämbetet*, SOU 1978:59, s. 35 f. Jfr även en kort redogörelse för JK:s verksamhet i SOU 1985:26, s. 96 ff.

61 SOU 1985:26, s. 99.

62 Berndt Fredriksson, "Finansförvaltning i förvandling", i *Statskontoret 1680-1980*, 1980, s. 108-123.

63 SFS 1940:111, 2 §.

64 SOU 1959:22.

65 Rune Berggren, "Förvaltningsrevision — förändringsfaktor i statsförvaltningen", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1978, s. 176.

66 Prop. 1967:79, s. 28.

67 Se t.ex. programbudgetutredningen, SOU 1967:11-13.

68 *Förvaltningsrevision i staten*, riksrevisionsverket, 1970, s. 14 f. Jfr Rune Premfors, "The Pursuit of Efficiency and Effectiveness in Swedish Government", Appendices to the Minutes of Evidence taken before the Treasury and Civil Service Committee, s. 70-83.

69 Ibid., s. 73.

70 Berggren, 1978, s. 179 f.

71 *Metoder för myndighetsanalyser*, riksrevisionsverket, 1975.

72 *Systemorienterad förvaltningsrevision*, riksrevisionsverket, intern promemoria 1985-09-08, s. 3.

73 Ibid., s. 36.

74 Ibid., s. 39.

75 Ibid., s. 40.

76 Ibid., s. 44, 8.

77 *Den allmänna sjukpenningens samordning med tjänstepensioner, folkpensioner och ATP*, riksrevisionsverket, dnr 1983:600.

78 *Utbud av teater och dans — en granskning av statlig förvaltning av kultur*, riksrevisionsverket dnr 1983:51.

79 Verksamhetsplan 1985, riksrevisionsverket, dnr 1985:399, 1985-06-03, s. 7 f.

80 SOU 1985:40, s. 85; prop. 1985/86:124.

81 "GD har ordet", november 1985, *Riksrevisionsverket 1985*, s. 5. Jfr även Berggrens skiljaktiga mening till RRV-styrelsens remissvar över verksledningskommitténs betänkande SOU 1985:40; 1986-01-09, dnr 1985:781.

82 SOU 1985:40, s. 89.

83 Jfr *Om användningen av ADB i statsförvaltningen*, SOU 1978/79:121.

84 *Statlig tjänsteproduktion: Produktivitetsutvecklingen 1960-1980*, statskontoret, PRISA-projektet, rapport 1985:15, s. 76.

85 Ibid., s. 17, 76.

86 Sture Korpi, "Ett resultat av strävan att förbättra kvaliteten", *Svenska Dagbladet*, 21 mars 1985.

87 Jfr Sterzel, 1969, s. 104 ff.

88 Prop. 1973:90, s. 435. Jfr Holmberg & Stjernquist, 1980, s. 416 ff.

89 Mot. 1984/85:940. Jfr mot. 1981/82:255 (Joakim Ollén, m).

90 Riksdagens revisorer, remissutlåtande över JO-utredningen, dnr 1985 :58 (90), 1985-12-04.

91 Skr. 1984/85:202, s. 47.

92 Ibid.

93 Se t.ex. SOU 1981:46, s. 130f.

94 Ragnemalm, 1984, s. 85-90; SOU 1981:46, s. 131ff.; prop. 1984/85:80, s. 39f.

95 Ragnemalm, 1984, s. 87.

96 Citaten i detta stycke från prop. 1985/86:80, s. 41.

97 Ragnemalm, 1984, s. 89f.; Strömberg, 1984, s. 83; prop. 1985/86:80, s. 40. — Principen har inte gällt vid kommunalbesvär.

98 Ragnemalm, 1984, s. 89.

99 Se t.ex. prop. 1985/86:80, s. 40 f.

100 Ibid., s. 42f.

101 Jfr prop. 1975/76:160, s. 70 f. För ett motsvarande resonemang, se Mats Bäck, *Datorisering och datapolitik*, Liber, Malmö 1985, s. 118 f.

102 För kommentarer till sekretesslagen, se t.ex.: Hans Corell m.fl., *Sekretesslagen: 1980 års lagstiftning med kommentarer*, 2 uppl., Norstedts, Stockholm 1985; Håkan Strömberg, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 3 uppl., Studentlitteratur, Lund 1983; Sven-Hugo Ryman & Erik Holmberg, *Offentlighetsprincipen och myndigheterna*, 11 uppl., Skeab 1980; *Offentlighet och sekretess hos det allmänna*, Justitiedepartementet 1981; Carl Benno, *Den nya sekretesslagen*, 1980; John Boström, *Offentlighetsprincipen och sekretessen*, SIPU 1981; Staffan Rylander, *Offentlighet och sekretess i socialt arbete*, AWE/Gebers 1981; Carl Norström & Tor Sverne, *Offentlighet och sekretess i hälso- och sjukvården*, 2 uppl., Skeab 1983; *Sekretess*, Allmänna råd från socialstyrelsen 1982:4.

103 *Offentlighetsprincipen och ADB*, justitiedepartementet, 1986.

104 En undersökning 1983 visade att endast 17 procent av myndigheterna hade presentationsterminaler. Annan terminal kunde dock användas hos ytterligare 52 procent av myndigheterna. Cecilia Magnusson, *Offentlighetsprincipens tillämpning på myndigheternas dataregister. En fältstudie och enkätundersökning*, institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet, rapport 1983:7.

105 Ett debattinlägg mot denna inskränkande bestämmelse ges i Anders R. Olsson, *Spelrum. Om data och makt i Sverige*, Askelin & Hägglund, Stockholm 1985, s. 153 ff.

106 *Kommunal demokrati*, SOU 1975:41, s. 361.

107 Ibid., s. 365, 368, 370 ff.

108 *Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet*, SOU 1983:61 (kommunalföretagskommittén). *Kommunala företag*, Ds C 1985:13 (stat-kommunberedningen). Det kan nämnas att Kommunförbundet avstyrkt förslaget till en sådan lagreglering; Svenska Kommunförbundet, remissyttrande 1986-01-31 dnr 2404/85.

109 SOU 1983:61.

110 Enligt ett utredningsförslag skulle en enskild få rätt att få registerutdrag med uppgifter om sig själv ur polisens person- och belastningsregister. Det skulle dock inte gälla uppgifter som avslöjar att man är misstänkt för brott. *Lag om brottslighet m.m.*, Ds Ju 1985:8.

111 Barbara Czarniawska, *Public Sector Executives: Managers or Politicians?*, EFI, Handelshögskolan, Stockholm 1985, s. 54 ff.

112 Ibid.

113 Bengt Jacobsson, *Hur styrs förvaltningen?*, Studentlitteratur, Lund 1984, s. 122.

114 Se t.ex. Jörgen Westerståhl & Folke Johansson, *Bilden av Sverige*, SNS, Stockholm 1985, s. 165.

115 Anders Mellbourn, *Byråkratins ansikten* , Liber, Stockholm 1979, särsk. kap. 2.

116 Thomas J. Anton, *Administered Politics: Elite Political Culture in Sweden* , Martinus Nijhoff, Boston 1980, s. 57 ff.

# 7 Avslutning

1 Mot. 1985/86:Fi703, s. 9.

2 Ibid., s. 12.

3 Mot. 1983/84:433, s. 4.

4 Mot. 1985/86:Fi713, s. 1.

5 Mot. 1985/86:Fi217, s. 15.

6 Mot. 1983/84:2129, s. 5.

7 Skr. 1984/85:202, s. 10.

8 Ibid., s. 11.

9 Ibid., s. 15.

10 Mot. 1984/85:401.

11 Mot. 1983/84:1890.

12 Mot. 1985/86:F1219, s. 21.

13 Mot. 1985/86:N216, s. 9 f.

14 Mot. 1984/85:2301, s. 11. Jfr mot. 1985/86:Fi217, s. 15.

15 Mot. 1985/86:K214; 1985/86:Ju606; 1985/86:K207; 1984/85:2976.

16 Mot. 1985/86:K214, s. 9.

17 Mot. 1985/86:Ju606.

18 Mot. 1985/86:K207, s. 13.

19 Mot. 1985/86:K214, s. 4.

20 Mot. 1983/84:336.

21 För en översikt över aktuella förvaltningsreformer i Norden, se *Medborgaren och förvaltningen* , Rättsfonden, Stockholm 1985.

22 Carsten Jarlov, "Regeringens moderniseringsprogram i Danmark", *Medborgaren och förvaltningen* , 1985, s. 16-20.

23 Stortingsmelding nr 83 1984-85; Johan P. Olsen, "Statsstyre och reformforslag", i *Festskrift til Torstein Eckhoff* , under utgivn.; Tone Aarak, "Aksjon Publikum og moderniseringsarbetet i Norge", i *Medborgaren och förvaltningen* , 1985, s. 21-27.

24 Olsen, s. 16 f.

25 *Statens service: en inventering* , 1, statskontoret 1984:9, s. 163.

26 Bilaga 3 till propositionen om budgetförslaget 1985; se "Utvecklandet av förvaltningen i Finland", i *Medborgaren och förvaltningen* , 1985, s. 28-32.

27 Ibid., s. 29 f.

28 Ibid., s. 32.

29 En översikt över avregleringsarbetet i USA ges i *Besparingar genom avregleringar,* riksrevisionsverket, dnr 1982:999, s. 25-28.

30 Ibid., s. 27 f.

31 Jfr Olof Petersson & Chris Forsne, *Den franska modellen: Mitterrands första år*, Liber, Stockholm 1983, s. 30-43.

32 *Une politique pour l'Etat: Dix objectives pour la modernisation de la fonction publique*, Secrétariat auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, décembre 1985.

33 Günter Mann, "Parteienkonzepte zur Kontrolle der Staatsbürokratie", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15, 1984, s. 494-509.

34 Ibid., s. 509.

35 Första meningen i departementets budgetförslag lyder: "Civildepartementet är den offentliga sektorns departement." Prop. 1985/86:100, bil. 2, s. 1.

36 "ST på civildepartementet: 'För tungrott och för många chefer'", *Statstjänstemannen*, 1, 1986, s. 20 f.

37 Ett exempel på utvärderingskriterier vid studiet av förvaltningspolitik ges av Carl Böhret, *Politik und Verwaltung: Beiträge zur Verwaltungspolitologie*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1983, s. 143.

# Sakregister

Den offentliga förvaltningen står mer än någonsin i debattens centrum. Nya vindar blåser. De aktuella slagorden är privatisering, avreglering, service, decentralisering och brukarmedverkan.

I diskussionen förekommer tre olika uppfattningar om hur förvaltningen bör vara inrättad. I den *lagstyrda* förvaltningen ses rättssäkerheten som det centrala värdet: myndigheterna jämförs med domstolarna. I den *folkstyrda* förvaltningen betonas att förvaltningen måste demokratiseras: myndigheterna bör vara lyhörda för politikernas signaler och förvaltningen läggas under folkets kontroll. Idén om den *marknadsstyrda* förvaltningen framhäver parallellen med de privata företagen: kraven på kundanpassning, effektivitet och dynamiskt ledarskap ställs i centrum.

Dessa tre doktriner har alla på sitt sätt kommit att sätta sin prägel på dagens svenska förvaltning. Denna bok handlar om de aktuella tendenserna i den offentliga förvaltningen:

- Organisation
- Personal
- Normgivning och normtillämpning
- Finansiering
- Kontroll

**Donald Söderlind** är universitetslektor i statskunskap vid Uppsala universitet och har mångårig erfarenhet som lärare i offentlig förvaltning.

**Olof Petersson** är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och ordförande i maktutredningen.

Diskurs

ISBN 91-86732-02-1